

DOMSTOLENS DOM
den 11 juli 1996 *

I mål C-39/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Tribunal de commerce de Paris, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Syndicat français de l'Express international (SFEI) m. fl.

och

La Poste m. fl.,

angående tolkningen av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. N. Kakouris, J.-P. Puissochet och G. Hirsch samt domarna G. F. Mancini, C. Gulmann (referent) J. L. Murray, P. Jann och H. Ragnemalm,

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

* Rättegångsspråk: franska.

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- le Syndicat français de l'Express international m. fl., genom advokaten Eric Morgan de Rivery, Paris,
- TAT SA, genom advokaterna Valérie Bouaziz Torron och Dominique Berlin, Paris,
- Frankrikes regering, genom Jean-Marc Belorgey, chef de mission, utrikesministeriets rättsavdelning, och Catherine de Salins, sous-directeur, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,
- Förbundsrepubliken Tysklands regering, genom Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonominministeriet, och Bernd Kloke, Regierungsrat, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,
- Konungariket Spaniens regering, genom Alberto José Navarro González, director general, juridiska och institutionella gemenskapssamordningen, och Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, statens rättsavdelning, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom Michel Nolin och Ben Smulders, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 24 oktober 1995 av: le Syndicat français de l'Express international m. fl., företrätt av advokaterna Eric Morgan de Rivery och Jacques Derenne, Paris, la Société Française de Messagerie Internationale, företrätt av advokaten Manuel Bosque, Seine-Saint-Denis, Frankrikes regering, företräd av Catherine de Salins, Konungariket Spaniens regering, företräd av Gloria Calvo Díaz, samt kommissionen, företräd av Michel Nolin och Ben Smulders,

och efter att den 14 december 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal de commerce de Paris har genom beslut av den 5 januari 1994, som inkom till domstolens kansli den 31 januari samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela förhandsavgörande i flera frågor avseende tolkningen av artiklarna 92 och 93 i samma fördrag.

2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan å ena sidan le Syndicat français de l'Express international (nedan kallat SFEI) och fem företag som bildar denna sammanslutning, nämligen DHL International, Service Crie-LFAL, May Courier International, Federal Express samt Express Transports Communications, och å andra sidan la Société Française de Messagerie Internationale (nedan kallat SFMI), Chronopost, La Poste (nedan kallad postverket), Holding des filiales de la Poste, Sofipost (nedan kallat Sofipost), la Société de transport aérien transrégional (nedan kallat TAT) samt TAT Express. Tvisten gäller de logistiska och kommersiella tjänster som har tillhandahållits av postverket till SFMI och Chronopost i deras expressbudsverksamhet.

3 Expressbudsverksamhet är en personlig tjänst genom vilken handlingar och paket befordras med kort varsel. Den är avsedd att tillgodose företags behov av att en försändelse garanterat skall nå mottagaren inom en bestämd tid. I Frankrike är denna sektor öppen för fri konkurrens, till skillnad från ordinarie postförsändelser som omfattas av postverkets monopol.

4 I syfte att förbättra sin ställning på expressbudmarknaden lät det franska postverket modernisera sin verksamhet på området, Postadex, som döptes om till EMS Chronopost. I slutet av år 1985 överläts driften och utvecklingen till ett privat bolag, SFMI, som bildats för detta ändamål. Aktiekapitalet i detta bolag innehades

till 66 procent av Sofipost, vilket var ett helägt dotterbolag till postverket. Övriga 34 procent av aktiekapitalet innehades av TAT.

- 5 Under de första månaderna av år 1986 erbjöds Postadex kunder av postverket att ansluta sig till EMS Chronopost. I en instruktion från ministeriet för postväsen och telekommunikation av den 19 augusti 1986 (*Bulletin officiel des PTT* 1986, s. 311 och följande) fastställdes villkoren för driften av EMS Chronopost och saluförandet av dess tjänster. SFMI svarar huvudsakligen för driften genom medel som ställts till förfogande av postverket och med bidrag från TAT Express, vilket driver verksamhet i form av expresstransporter och är dotterbolag till TAT. Postverket tillhandahåller SFMI tjänster som omfattar dels tillgång till postkontor och en del av personalen vid postverket för hämtning, sortering, transport och utdelning av försändelser till kunder (nedan kallat logistiska tjänster), dels marknadsföring samt bearbetning av och rådgivning till kunder (nedan kallat kommersiella tjänster).
- 6 SFMI:s start och tillväxt gick snabbt. Från 200 miljoner FF under det första räkenskapsåret år 1986, steg omsättningen från 720 miljoner FF år 1988 till 1,03 miljarder FF år 1989 och till 1,34 miljarder FF år 1991.
- 7 Den första januari 1991 blev postverket, som fram till dess ingått i statsförvaltningen, en självständigt offentlig verksamhet. Genom lag nr 90-568 av den 2 juli 1990 om organisationen av post- och telekommunikationsväsendet fick postverket uttryckligen tillstånd att, vid sidan av sin uppgift att erbjuda samhällsservice, även utveckla verksamhet inom områden som är öppna för privata initiativ.
- 8 År 1992 ändrades strukturen inom området för expressbudsverksamhet till följd av att de franska, tyska, nederländska, kanadensiska och svenska postverken, å ena sidan, och det australiensiska budföretaget TNT, å andra sidan, bildade ett gemensamt bolag för internationella expressförsändelser, GNEW, (företagskoncentration godkänd av kommissionen den 2 december 1991, EGT nr C 322, 1991, s. 19). Den nationella verksamheten överläts i sin helhet till ett nytt bolag, Chronopost, som

ägs till 66 procent av Sofipost och till 34 procent av TAT. Den internationella verksamheten överläts till SFMI som kontrolleras av GNEW France, det gemensamma bolagets franska dotterbolag. Inom ramen för denna nya struktur hämtar och distribuerar Chronopost GNEW: s internationella försändelser för SFMI: s räkning. Fram till den första januari 1995 gav postverket GNEW-SFMI ensamrätt till utnyttjandet av postverkets organisation, och Chronopost kunde inte konkurrera med SFMI.

- 9 Enligt SFEI utgjorde de logistiska och kommersiella tjänster som postverket tillhandahöll SFMI statligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden och som bröt mot principen om konkurrens på lika villkor, och SFEI anförde den 21 december 1990 klagomål vid Europeiska gemenskapernas kommission och vid det franska konkurrensverket [Conseil français de la concurrence]. SFEI gjorde särskilt gällande att SFMI, genom de tjänster som tillhandahölls av postverket, kunde erbjuda taxor som var betydligt lägre än konkurrenternas.
- 10 Den 10 mars 1992 avtog kommissionen SFEI: s klagomål med stöd av artikel 92 i fördraget. SFEI och tre av de företag som bildar denna sammanslutning väckte genom ansökan av den 16 maj 1992 talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid domstolen (mål C-222/92). Kommissionen drog tillbaka sitt beslut för att "med hänsyn till vissa uppgifter i ansökan ... utreda saken vidare" och domstolen avskrev målet genom beslut av den 18 november 1992.
- 11 Kommissionen har sedan dess granskat handlingarna i ärendet och bland annat vid två tillfällen begärt upplysningar från de franska myndigheterna. Kommissionen har dock varken slutgiltigt avgjort ärendet eller tagit ställning till frågan om de ifrågavarande åtgärderna utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget.
- 12 Det är mot denna bakgrund som SFEI och de fem ovan nämnda bolagen den 16 juni 1993 har väckt talan vid Tribunal de commerce de Paris mot SFMI, Chronopost, postverket, Sofipost, TAT och TAT Express. Avsikten med talan är att det skall fastställas att de logistiska och kommersiella tjänster som har tillhandahållits

av postverket till SFMI och till Chronopost utgör statligt stöd och att detta stöd har lämnats utan att kommissionen på förhand har underrättats, vilket strider mot artikel 93.3 sista meningen i fördraget. Talan syftar således dels till att postverket skall förpliktas att omedelbart upphöra att tillhandahålla nämnda statliga stöd, dels att SFMI och Chronopost skall förpliktas att till postverket återbetala hela det rättsstridiga stöd som de har uppburit sedan de bildades, det vill säga 2 139 miljoner FF för perioden år 1986 till år 1991. Sökandena i målet vid den nationella domstolen har även begärt 216 miljoner FF i skadestånd av svarandena.

- 13 Av de inlagor som ingetts av SFEI m. fl. till den nationella domstolen framgår att de påstådda logistiska tjänsterna består i att SFMI får tillgång till postverkets infrastruktur, vilken omfattar 300 000 personer, 73 000 postutdelningsturer per dag, 16 835 byggnader, 50 000 fordon, 300 godsvagnar och 22 flygplan, mot en onormalt låg ersättning. SFMI har vidare beviljats privilegierad tullbehandling och onormalt förmånliga betalningsvillkor gentemot postverket. Postverket har även tillhandahållit SFMI och Chronopost kommersiella tjänster. Härigenom får SFMI dels tillgång till postverkets kunder, dels förmånen av postverkets marknadsförings- och reklamåtgärder. Enligt SFEI skulle stödet utgöras av skillnaden mellan den ersättning som betalas för dessa tjänster och dessa tjänsters marknadspris.
- 14 Svarandena i målet vid den nationella domstolen har bland annat invänt att detta ärende endast kan prövas av kommissionen eller av franska Conseil d'État. Sökandena har svarat att deras avsikt inte är att rättsakter som utfärdats av offentlig förvaltning skall ogiltigförklaras, utan gör endast gällande att en offentlig verksamhet bidrar till utvecklingen av kommersiella bolag i strid med de konkurrensregler som gäller för dessa bolag.

15 Med hänsyn till dessa faktiska och rättsliga omständigheter har Tribunal de commerce de Paris beslutat att förklara målet vilande och ställt åtta frågor avseende tolkningen av artiklarna 92 och 93 i fördraget till domstolen:

- ”1) Skall de åtgärder som vidtas av en medlemsstat, vilka bland annat består i att genom ekonomi- och finansministeriet samt ministeriet för postväsen och telekommunikation i denna medlemsstat subventionera ett expressbudsbolag genom att tillhandahålla detta logistiska och kommersiella tjänster och genom att inte begära normalt vederlag för sina tekniska, kommersiella och ekonomiska prestationer, anses utgöra statligt stöd som snedvrider eller som hotar att snedvrida konkurrensen och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 92 i fördraget?

- 2) För det fall första frågan besvaras jakande, är återbetalning av det ekonomiska stöd som redan har utbetalats i strid med det förbud som föreskrivs i artikel 93.2 sista meningen, förutom att utbetalningar av stödet i fråga omedelbart upphör, inte det enda sättet att säkerställa verkan av ett sådant förbud?

- 3) För det fall första frågan besvaras jakande, är ett företag som har beviljats stöd av detta slag skyldigt, enligt gemenskapsrätten och i synnerhet enligt principen om gemenskapsrättens företräde, att visa särskild aktsamhet genom att särskilt kontrollera att stödet har beviljats i vederbörlig ordning med hänsyn till artikel 93.3 i EG-fördraget innan det mottager det ifrågakvarande stödet?

- 4) För det fall tredje frågan besvaras jakande, skall den skada som har åsamkats konkurrenterna till det företag som erhållit detta stöd, genom att det sistnämnda företaget inte visat tillräcklig aktsamhet, även ersättas i enlighet med gällande nationell rätt som gottgörelse för att de ifrågakvarande gemenskapsrättsliga bestämmelserna har åsidosatts?

- 5) Är en nationell domstol, som i egenskap av civilrättslig instans enligt nationell rätt skall ta ställning till följderna av en statlig åtgärd som har vidtagits utan att kommissionen först har underrättats i enlighet med artikel 93.3 sista meningen, enligt gemenskapsrätten skyldig att avvisa talan på grund av bristande behörighet, om ett klagomål har anförts vid kommissionen om att denna skall fastställa att den ifrågasatta åtgärden är oförenlig med den gemensamma marknaden, även om kommissionen inte har fattat sitt slutgiltiga beslut eller tagit ställning till frågan om de ifrågasatta åtgärderna utgör statligt stöd eller inte?
 - 6) Alternativt är den nationella domstol som under samma förhållanden förklarat sig vara behörig ändå skyldig att förklara målet vilande i syfte att invänta kommissionens beslut i fråga om de aktuella åtgärderna utgör statligt stöd?
 - 7) Påverkas den situation som beskrivs i fråga 5 och 6 av den omständigheten att kommissionen ännu inte har avgjort ärendet, trots att klagomålet anfördes för mer än två år sedan och av att sökanden vid den nationella domstolen har visat att det är angeläget att de skadliga följder som åsidosättandet av artikel 93.3 sista meningen har för honom kan få att upphöra?
 - 8) Framgår det inte i stället, under sådana omständigheter som dem som avses i punkt 5—7 ovan, av domstolens dom av den 21 november 1991, C-354/90 (särskilt punkt 14) att den nationella domstol som förklarar sig behörig och som, såsom har begärts, avgör målet på grundval av artikel 93.3 sista meningen endast uppfyller sin plikt, som består i att — fram till det att kommissionen fattar ett slutgiltigt beslut — skydda enskildas rättigheter när statliga myndigheter åsidosätter förbudet i artikel 93.3 sista meningen i fördraget?"
- 16 Den 4 februari 1994 stämde postverket och Sofipost SFEI inför förste ordföranden vid Cour d'appel de Paris och begärde tillstånd att genom interimistiskt beslut få föra talan mot beslutet att förklara målet vilande av den 5 januari 1994. Denna begäran avslogs genom beslut av den 24 mars 1994.

Om tolkningsfrågorna kan upptas till sakprövning

- 17 TAT och SFMI har gjort gällande att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till sakprövning på grund av den hänskjutande domstolens bristande behörighet, avsaknaden av en redogörelse för de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet i beslutet om hänskjutande, åsidosättandet av den kontradiktoriska principen samt slutligen åsidosättandet av förfarandereglerna.
- 18 De har för det första gjort gällande att den huvudsakliga frågan i tvisten vid den nationella domstolen är om Republiken Frankrike, genom att inte underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits till förmån för SFMI och Chronopost, har åsidosatt artikel 93.3 i fördraget och, om svaret är jakande, vilka följder detta får. I Frankrike har emellertid endast förvaltningsdomstolar behörighet att pröva om rättsakter utfärdade av offentlig förvaltning avseende beviljande av stöd är lagenliga. Allmänna domstolar saknar behörighet att besluta om återbetalning av ett stöd eller att förplikta staten att utge skadestånd. Tribunal de commerce de Paris saknar således uppenbarligen behörighet, och de frågor som ställts är därför inte nödvändiga för att lösa denna tvist.
- 19 Den hänskjutande domstolen har för det andra inte preciserat vilket slag av logistiska och kommersiella tjänster som har tillhandahållits av postverket till SFMI och till Chronopost. Vidare är det onormalt låga vederlag som påstås utgå för dessa tjänster endast åberopat men inte bevisat. Under dessa förhållanden är det så gott som omöjligt för de parter som vill inkomma med yttranden till domstolen att göra detta på ett meningsfullt sätt, och domstolen kan inte heller ge ändamålsenliga svar på de frågor som ställts till denna.
- 20 För det tredje har den nationella domstolen, trots att överläggningarna vid denna endast gällt frågor om behörighet, ansett vissa sakförhållanden vara fastställda. För det fall domstolen meddelar förhandsavgörande görs detta således på grundval av oriktiga påståenden och i strid med svarandenas rätt till försvar.

- 21 För det fjärde har förfarandet för begäran om förhandsavgörande missbrukats i syfte att kringgå det hinder som kommissionens utdragna beslutsfattande utgör för sökandena vid den nationella domstolen. Den nationella domstolen har genom sin första fråga inte begränsat sig till att begära ett klargörande av om åtgärderna i fråga utgör stöd i den mening som avses i artikel 93.3 i fördraget, utan vill dessutom veta om dessa åtgärder är förenliga med fördraget, vilket emellertid är en bedömning som omfattas av kommissionens exklusiva behörighet. Sökandena vid den nationella domstolen kan ifrågasätta denna bedömning antingen genom att väcka passivitetstalan mot kommissionen eller genom att väcka talan om ogiltigförklaring av beslutet att vägra inleda det kontradiktoriska förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget.
- 22 Den franska regeringen har för egen del endast bestritt att den första frågan kan tas upp till sakprövning. Såsom denna är formulerad ger den intryck av att den nationella domstolen redan anser att SFMI och Chronopost har erhållit förmåner utan att utge normalt vederlag för dessa och att de således har erhållit statligt stöd. Emellertid innehåller inte beslutet om hänskjutande de faktiska och rättsliga överväganden som föranlett Tribunal de commerce de Paris att dra denna slutsats. Med hänsyn till att de omtvistade sakfrågorna är mycket komplexa är det desto mer uppenbart att frågan inte bör upptas till sakprövning.
- 23 Dessa grunder och argument kan inte godtas.
- 24 Vad gäller den nationella domstolens påstådda brist på behörighet skall det erinras om att det inte åligger domstolen att kontrollera om beslutet om hänskjutande har fattats i enlighet med nationella regler om rättens sammansättning och arbetssätt. Domstolen är således bunden av det beslut om hänskjutande som fattas av en medlemsstats domstol, så länge som detta beslut inte har återkallats genom ett eventuellt överklagande inom ramen för nationell rätt (se domstolens domar av den 20 oktober 1993, Balocchi, C-10/92, Rec. s. I-5105, punkterna 16 och 17, samt av den 14 januari 1982, Reina, 65/81, Rec. s. 33, punkterna 7 och 8).

- 25 När det gäller de argument som avser att beslutet om hänskjutande inte innehåller en redogörelse för de faktiska och rättsliga omständigheterna i tvisten, att den kontradiktoriska principen samt att förfarandereglererna har åsidosatts, kan det inledningsvis konstateras att dessa endast gäller den första frågan.
- 26 Den hänskjutande domstolen redogör i själva verket i detalj för de åtgärder som sökandena vid den nationella domstolen yrkar skall vidtas för det fall den nationella domstolen konstaterar att artikel 93.3 sista meningen har åsidosatts, samt för parternas ställningstaganden avseende den hänskjutande domstolens behörighet med hänsyn till att ärendet samtidigt prövas av kommissionen. Fråga 2—4 däremot avser just frågan hur en nationell domstol skall förhålla sig när den skall bedöma följderna av att en underrättelse om planerade statliga stödåtgärder inte har lämnats. Fråga 5—8 gäller den nationella domstolens behörighet när frågan samtidigt prövas av kommissionen.
- 27 Även om det är riktigt att den hänskjutande domstolen endast mycket kortfattat har redogjort för de faktiska och rättsliga omständigheter som åsyftas i den första frågan, innebär detta inte att frågan i det föreliggande fallet skall avvisas. Genom denna kortfattade redogörelse skall nämligen den första frågan förstås så, att domstolen endast skall klargöra om det anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget när en offentlig verksamhet utan normalt vederlag tillhandahåller logistiska och kommersiella tjänster till sina privaträttsliga dotterbolag, vilka bedriver verksamhet som är öppen för fri konkurrens.
- 28 Det framgår för övrigt av de föregående övervägandena att argumentet avseende det påstådda åsidosättandet av förfarandereglererna inte heller kan godtas. Genom sin första fråga har den hänskjutande domstolen inte begärt att domstolen skall inkräkta på kommissionens exklusiva behörighet genom att uttala sig om huruvida de ifrågavarande åtgärderna är förenliga med den gemensamma marknaden. Den nationella domstolen har begränsat sig till att begära att domstolen skall klargöra om artikel 92.1 i fördraget kan tillämpas på ifrågavarande åtgärder, i syfte att kunna bedöma följderna av ett eventuellt åsidosättande av förbudet att genomföra planerade statliga stödåtgärder i artikel 93.3 sista meningen i fördraget.

- 29 De frågor som har ställts skall således tas upp till sakprövning.
- 30 Mot bakgrund av att fråga 5—8 avser frågan om den nationella domstolen är behörig att pröva ärendet, trots att det samtidigt prövas av kommissionen, är det lämpligt att avhandla dessa frågor först och sedan gå in på fråga 1—4 om begreppet statligt stöd samt om vilka åtgärder som skall vidtas för det fall att artikel 93.3 sista meningen i fördraget har åsidosatts.

Fråga 5—8

- 31 Den nationella domstolen vill med fråga 5—8 i huvudsak veta hur den skall förhålla sig när den skall bedöma följderna av ett åsidosättande av artikel 93.3 i fördraget, när ärendet samtidigt prövas av kommissionen, vilken ännu inte har avgjort frågan om de ifrågavarande statliga åtgärderna utgör statligt stöd. Den nationella domstolen undrar vidare om den skall avvisa målet på grund av bristande behörighet (fråga 5) eller om den åtminstone skall besluta att förklara målet vilande fram till det att kommissionen tar ställning till hur åtgärderna i fråga skall betecknas (fråga 6), eller om den nationella domstolen tvärtom skall förklara sig vara behörig och skydda enskildas rättigheter genom att bifalla talan för det fall staten har åsidosatt artikel 93.3 i fördraget (fråga 8). Slutligen vill den nationella domstolen veta om den omständigheten att kommissionen inledde sin prövning av ärendet för mer än två år sedan och att sökandena vid den nationella domstolen har visat att ärendet är brådsökande har någon inverkan på det svar som ges på den föregående frågan (fråga 7).
- 32 När ett ärende är under prövning vid kommissionen, men denna ännu inte har beslutat om de ifrågavarande åtgärderna utgör statlig stöd, skall, enligt TAT, den nationella domstolen förklara sig sakna behörighet för att undvika risken att dess beslut avviker från kommissionens. För det fall kommissionen senare skulle finna att åtgärderna inte utgör statligt stöd, skulle det nationella förfarandet för återkrävande av stöd med åberopande av artikel 93.3 förlora sin rättsliga grundval. I andra

hand har TAT gjort gällande att den nationella domstolen är skyldig att förklara målet vilande fram till det att kommissionen beslutar i frågan om åtgärderna utgör statligt stöd. TAT har även anmärkt att det statliga stödet, för det fall detta anses utgå, skall bedömas som ett redan befintligt stöd på grund av den onormalt långa tid som kommissionen tagit i anspråk för att avgöra ärendet, med den följd att det inte kan bli föremål för återbetalning, utan endast upphävas eller ändras för framtiden.

- 33 Dessa argument kan inte godtas.
- 34 Det finns anledning att i detta avseende erinra om det kontrollsystem för statligt stöd som införts genom fördraget och om de roller som kommissionen respektive de nationella domstolarna har när det gäller systemets genomförande.
- 35 I artikel 92.1 i fördraget föreskrivs följande: "Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."
- 36 Detta principiella förbud mot statligt stöd är varken absolut eller ovillkorligt, eftersom kommissionen bland annat genom artikel 92.3 ges ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning av om ett stöd skall tillåtas med avvikelse från det allmänna förbudet i nämnda punkt 1. Bedömningen av om ett stöd är förenligt eller inte med den gemensamma marknaden är i dessa fall svår, genom att de ekonomiska förhållanden som skall beaktas och bedömas är komplexa och snabbt kan förändras (dom av den 14 februari 1990, kallad Boussac, Frankrike mot kommissionen, C-301/87, Rec. s. I-307, punkt 15).

- 37 Av detta skäl föreskrivs i artikel 93 i fördraget ett särskilt förfarande för kommissionens fortlöpande granskning och kontroll av stöd. Vad gäller nya stödåtgärder som medlemsstaterna har för avsikt att införa, föreskrivs det en inledande granskning som ett stöd måste ha genomgått för att det skall anses vara infört på riktigt sätt. Enligt artikel 93.3 första meningen i fördraget skall kommissionen underrättas i god tid om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder.
- 38 Kommissionen genomför således en inledande granskning av de planerade stödåtgärderna. Om den efter en sådan granskning finner att den planerade åtgärden inte är förenlig med den gemensamma marknaden, skall den utan dröjsmål inleda det kontradiktoriska förfarande som anges i artikel 93.2. Det framgår av artikel 93.3 sista meningen i fördraget att medlemsstaten i fråga inte får genomföra åtgärden under granskningsfasen. I händelse av att det kontradiktoriska förfarandet inleds, kvarstår detta förbud fram till det att kommissionen beslutar i frågan om huruvida de planerade stödåtgärderna är förenliga med den gemensamma marknaden (se dom av den 30 juni 1992, Italien mot kommissionen, C-47/91, Rec. s. I-4145, punkt 24). Om kommissionen däremot inte har reagerat inom två månader från underrättelsen, kan medlemsstaten i fråga genomföra de planerade stödåtgärderna efter att ha varskott kommissionen (dom av den 11 december 1973, Lorenz, 120/73, Rec. s. 1471, punkt 4).
- 39 Att nationella domstolar kan ingripa följer av att det förbud mot att genomföra planerade stödåtgärder som föreskrivs i artikel 93.3 sista meningen har direkt effekt. I detta avseende har domstolen preciserat att förbudet i denna artikel är omedelbart tillämpligt på allt stöd som har genomförts utan underrättelse om detta, eller om underrättelse har skett, som beviljas under den inledande fasen, eller om kommissionen inleder det kontradiktoriska förfarandet, under tiden fram till det slutgiltiga beslutet (dom av den 11 december 1973, Lorenz, 120/73, Rec. s. 1471, punkt 8, och av den 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Rec. s. I-5505, punkt 11, nedan kallad domen i målet FNCE).
- 40 Nationella domstolar skall tillförsäkra enskilda att följderna av ett åsidosättande av artikel 93.3 sista meningen i fördraget beaktas fullt ut i förhållande till nationell

rätt, såväl med hänsyn till giltigheten av de rättsakter som har antagits för genomförandet som med hänsyn till återbetalningen av det finansiella stöd som beviljats i strid med denna bestämmelse eller med eventuella interimistiska beslut (se ovan nämnda dom i målet FNCE, punkt 12).

41 Inom ramen för kontrollen av att medlemsstaterna iakttar de skyldigheter som åligger dem enligt artiklarna 92 och 93 i fördraget, innehar de nationella domstolarna och kommissionen olika och kompletterande roller.

42 När nationella domstolar skall bedöma följderna av ett åsidosättande av artikel 93.3 sista meningen kan dessa inte uttala sig om stödåtgärderna är förenliga med den gemensamma marknaden, eftersom kommissionen, med förbehåll för domstolens prövningsrätt, ensam är behörig att avgöra detta (se ovan nämnda dom i målet FNCE, punkt 14).

43 Kommissionen kan däremot, i motsats till nationella domstolar, inte besluta om återbetalning av ett statligt stöd endast på den grunden att den inte har underrättats i överensstämmelse med artikel 93.3 i fördraget (se ovan nämnda dom i målet Bous-sac, punkt 19—22, och dom av den 21 mars 1990, Belgien mot kommissionen, C-142/87, Rec. s. I-959, punkt 15—20, ovan nämnda dom i målet FNCE, punkt 13). Först efter att ha låtit den berörda medlemsstaten yttra sig i detta avseende skall kommissionen, genom ett interimistiskt beslut i avvaktan på resultatet av granskningen av stödåtgärderna, ålägga denna att omedelbart upphöra att tillhandahålla detta stöd och inom den tidsfrist som kommissionen fastställer inkomma med de handlingar, upplysningar och uppgifter som är nödvändiga för prövningen av om stödet är förenligt med den gemensamma marknaden. Det är först om medlemsstaten, trots kommissionens åläggande, underlåter att insända de begärda uppgifterna som kommissionen har befogenhet att avsluta förfarandet och på grundval av de uppgifter som den förfogar över besluta om stödet är förenligt eller inte med den gemensamma marknaden samt i föreliggande fall kräva återbetalning av det stöd som redan betalats ut (se ovan nämnda dom i målet Boussac, punkterna 19 och 21).

- 44 Mot denna bakgrund innebär inte den omständigheten att kommissionen påbörjar en inledande granskning med stöd av artikel 93.3 eller ett kontradiktoriskt förfarande med stöd av artikel 93.2 att nationella domstolar befrias från sin skyldighet att skydda enskildas rättigheter, om skyldigheten att lämna underrättelse i förhand åsidosätts.
- 45 Varje annan tolkning skulle leda till att medlemsstaternas underlåtenhet att iakttå förbudet att genomföra planerade stödåtgärder gynnas. Mot bakgrund av att kommissionen endast kan besluta att ytterligare utbetalningar inte får göras så länge den inte har avgjort ärendet slutgiltigt, skulle den ändamålsenliga verkan av artikel 93.3 i fördraget minska, om kommissionens prövning hindrade de nationella domstolarna från att bedöma följderna av att denna bestämmelse åsidosätts.
- 46 Det kan inte heller godtas att kommissionens dröjsmål med att avsluta sin inledande granskning skulle få till följd att ett nytt stöd som beviljats i strid med artikel 93.3 sista meningen i fördraget skulle omvandlas till ett redan befintligt stöd, vilket endast kan upphävas för framtiden.
- 47 Domstolen har visserligen fastställt att när en medlemsstat underrättar kommissionen om åtgärder som planeras, skall den sistnämnda besluta om den skall inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 inom en frist av två månader. Om kommissionen inte har tagit ställning inom denna frist, har medlemsstaten rätt att genomföra de planerade åtgärderna efter att ha varskott kommissionen om detta. Stödet skall därmed anses som ett redan befintligt stöd som är underkastat den kontroll som föreskrivs i artikel 93.1 och 93.2 (ovannämnda dom i målet Lorenz, punkterna 4 och 5).
- 48 Denna rättspraxis är emellertid grundad på nödvändigheten av att ta hänsyn till den berörda medlemsstatens berättigade intresse av att snabbt få klarhet i rättsläget. Detta är dock inte möjligt när medlemsstaten i fråga har genomfört planerade åtgärder utan att på förhand ha underrättat kommissionen om dem. Om det

föreligger tveksamhet om de planerade åtgärderna utgör statligt stöd, är det lämpligt att medlemsstaten, för att skydda sina intressen, underrättar kommissionen om sina planer, vilket får till följd att kommissionen är skyldig att ta ställning inom en frist av två månader.

- 49 Slutligen kan det påpekas att en nationell domstol kan ha skäl att tolka begreppet statligt stöd som avses i artikel 92 i fördraget när den skall bedöma om en vidtagen statlig åtgärd borde ha genomgått en inledande granskning i enlighet med artikel 93.3 (dom av den 22 mars 1977, Steinike och Weinlig, 78/76, Rec. s. 595, punkt 14, och av den 30 november 1993, Kirsammer-Hack, C-189/91, Rec. s. I-6185, punkt 14).
- 50 Om den nationella domstolen är tveksam till om de ifrågasatta åtgärderna kan betecknas som statligt stöd, kan den be kommissionen om upplysningar på denna punkt. I sitt tillkännagivande av den 23 november 1995 om samarbete mellan nationella domstolar och kommissionen på området statligt stöd (EGT nr C 312, s. 8) har kommissionen uttryckligen uppmanat nationella domstolar att vända sig till denna när de får svårigheter vid tillämpningen av artikel 93.3 i fördraget och har förklarat vilka slag av upplysningar som kommissionen kan tillhandahålla. Det kan i detta avseende understrykas att det följer av den skyldighet för gemenskapens institutioner att samarbeta lojalt sinsemellan och med medlemsstaterna som föreskrivs i artikel 5 i fördraget, att kommissionen skall besvara nationella domstolars förfrågningar inom så kort tid som möjligt (domstolens beslut av den 13 juli 1990, C-2/88 Imm., Zwartveld m. fl., Rec. s. I-3365, punkterna 17 och 18).
- 51 Vidare skall eller kan den nationella domstolen i enlighet med artikel 177 andra och tredje stycket i fördraget begära att domstolen skall meddela förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 92 i fördraget.
- 52 När det är sannolikt att en viss tid kommer att förflyta innan den nationella domstolen slutgiltigt avgör målet, ankommer det på denna att bedöma om det är nödvändigt att besluta om interimistiska åtgärder, såsom att det ifrågasatta stödet skall upphävas, i syfte att skydda parternas intressen.

- 53 Fråga 5—8 kan därmed besvaras på så sätt att en nationell domstol, som i ett mål skall bedöma följderna av ett åsidosättande av artikel 93.3 sista meningen i fördraget, samtidigt som kommissionen prövar samma ärende, men ännu inte har avgjort frågan om de ifrågavarande statliga åtgärderna utgör statligt stöd, är varken skyldig att förklara sig sakna behörighet eller förklara målet vilande fram till det att kommissionen tar ställning till hur de ifrågavarande åtgärderna skall betecknas. I syfte att avgöra om kommissionen borde ha underrättats om dessa åtgärder, kan en nationell domstol ha skäl att tolka och tillämpa begreppet statligt stöd. I händelse av tveksamhet kan den vända sig till kommissionen för klargöranden. Vidare kan eller skall den nationella domstolen i enlighet med artikel 177 andra och tredje stycket i fördraget begära att domstolen skall meddela förhandsavgörande avseende en viss fråga. I händelse att den nationella domstolen vänder sig till kommissionen eller begär att domstolen skall meddela förhandsavgörande skall den nationella domstolen bedöma om det är nödvändigt att besluta om interimistiska åtgärder i syfte att skydda parternas intressen fram till det att målet slutgiltigt avgörs.

Den första frågan

- 54 Den nationella domstolen vill med sin första fråga i huvudsak veta om det kan anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget när en offentlig verksamhet utan normalt vederlag tillhandahåller logistiska och kommersiella tjänster till sina privaträttsliga dotterbolag, vilka bedriver verksamhet som är öppen för fri konkurrens.
- 55 Det kan inledningsvis påpekas att kommissionen aldrig har underrättats om de ifrågavarande åtgärderna, eftersom den franska regeringen inte ansåg att de utgjorde statligt stöd, samt att kommissionen, som mottog ett klagomål år 1990 och efter att ha återkallat det första avvisningsbeslutet år 1992, ännu inte kunnat uttala sig om hur de logistiska och kommersiella tjänster som har tillhandahållits av postverket till SFMI och Chronopost skall betecknas.

- 56 Det kan vidare påpekas att den franska regeringen och kommissionen är eniga om att den första frågan, såsom den är utformad, bör besvaras jakande. Båda har dessutom betonat att det fordras en djupgående och komplex ekonomisk analys av vilka kostnader som är förknippade med de ifrågavarande tjänsterna för att kunna bedöma vad som kan anses utgöra ett normalt vederlag samt att beslutet om hänskjutande inte innehåller tillräckliga upplysningar i detta avseende.
- 57 Det finns anledning att godta den uppfattningen att tillhandahållandet av logistiska och kommersiella tjänster utan normalt vederlag av en offentlig verksamhet till sina privaträttsliga dotterbolag, vilka bedriver verksamhet som är öppen för fri konkurrens, kan anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget.
- 58 Denna bestämmelse har till syfte att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner som beviljats av offentliga myndigheter och som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion (dom av den 15 mars 1994, C-387/92, Banco Exterior de España, Rec. s. I-877, punkt 12, och av den 2 juli 1974, 173/73, Italien mot kommissionen, Rec. s. 709, punkt 26). Begreppet stöd omfattar därmed inte enbart konkreta förmåner som subventioner, utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att vara subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karkatär och har identiskt lika effekter (ovannämnda dom i målet Banco Exterior de España, punkt 13).
- 59 Av de föregående övervägandena framgår att tillhandahållande av varor eller tjänster till förmånliga villkor kan utgöra statligt stöd (dom av den 2 februari 1988, Van der Kooy m. fl. mot kommissionen, 67/85, 68/85 och 70/85, Rec. s. 219, punkt 28, samt av den 29 februari 1996, Belgique mot kommissionen, C-56/93, REG s. I-723, punkt 10).

- 60 För att kunna bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd måste det således avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor.
- 61 Inom ramen för denna bedömning ankommer det på den nationella domstolen att avgöra vad som kan anses vara normal ersättning för prestationerna i fråga. En sådan bedömning förutsätter en ekonomisk analys som beaktar alla de faktorer som ett företag som agerar enligt normala marknadsvillkor måste ta hänsyn till när det skall fastställa vilket vederlag som skall utgå för de tillhandahållna tjänsterna.
- 62 Mot bakgrund av de föregående övervägandena kan den första frågan besvaras på så sätt att en offentlig verksamhets tillhandahållande av logistiska och kommersiella tjänster till sina privaträttsliga dotterbolag, vilka bedriver verksamhet som är öppen för fri konkurrens, kan utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget, om den ersättning som utges för dessa tjänster är lägre än den som skulle ha utgått enligt normala marknadsvillkor.

Den andra frågan

- 63 Med sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen i huvudsak veta om en nationell domstol som skall ta ställning till ett yrkande om återbetalning av stöd, skall bifalla detta om den konstaterar att kommissionen inte har underrättats om dessa stöd.
- 64 Enligt den spanska regeringen kan åsidosättandet av den skyldighet att underrätta kommissionen som föreskrivs i artikel 93.3 endast föranleda beslut om interimistiska åtgärder, av vilka den strängaste är att utbetalningen av stödet upphör.

Återbetalning kan inte beslutas förrän det har fastställts att stödet är oförenligt med den gemensamma marknaden. Skulle nationella domstolar besluta om återbetalning avgör de talan i sak på förhand.

- 65 TAT, den spanska, den franska respektive den tyska regeringen har även gjort gällande att nationella domstolar aldrig är skyldiga att besluta om återbetalning. Det vore i själva verket paradoxalt om stödet skulle återbetalas på grund av att formkravet i artikel 93.3 i fördraget har åsidosatts, när kommissionen inte är skyldig att besluta om återbetalning när den fastställer att stödet är oförenligt med den gemensamma marknaden.
- 66 Dessa ståndpunkter kan inte godtas.
- 67 För det första kan det påpekas att den nationella domstol som skall avgöra en talan grundad på artikel 93.3 sista meningen i fördraget har en mer omfattande uppgift än den domstol som skall fatta ett interimistiskt beslut. Den nationella domstolen skall, genom ett slutgiltigt avgörande av ett sådant mål, säkerställa ett skydd mot följderna av att de rättsstridiga stödåtgärderna genomförs. Vidare kan den nationella domstolens avgörande inte ifrågasättas av kommissionen. Kommissionens slutgiltiga beslut om att stödet är förenligt, rättfärdigar inte i efterhand de rättsstridiga åtgärder som vidtagits för genomförandet av stödet (se ovannämnda dom i målet FNCE, punkt 16).
- 68 Det följer vidare av den ovannämnda domen i målet FNCE, punkt 12, att om ett stöd har beviljats i strid med artikel 93.3 sista meningen skall stödet i princip återbetalas i enlighet med interna processrättsliga regler.
- 69 Varje annan tolkning skulle leda till att medlemsstaternas underlåtenhet att iakttä förbudet i artikel 93.3 i fördraget gynnades. Det kan således antas att om nationella

domstolar endast skulle kunna besluta om att nya utbetalningar skall upphöra, skulle de stöd som redan har beviljats fortsätta att utgå fram till det att kommissionen slutgiltigt fastställer att stödet är oförenligt med den gemensamma marknaden och beslutar om återbetalning av stödet.

- 70 Med hänsyn till att det är av betydelse för den gemensamma marknadens funktion att den inledande granskningen av planerade statliga stödåtgärder genomförs, skall nationella domstolar i princip bifalla ett yrkande om återbetalning av stöd som tillhandahållits i strid med artikel 93.3 i fördraget. Såsom generaladvokaten emellertid har framhållit i punkt 73—77 i sitt förslag till avgörande, kan dock exceptionella omständigheter föreligga som innebär att det vore olämpligt att besluta om återbetalning av stödet.
- 71 Den andra frågan kan därmed besvaras på så sätt att en nationell domstol, som skall ta ställning till ett yrkande om återbetalning av stöd, skall bifalla detta om den konstaterar att kommissionen inte har underrättats om detta stöd, såvida inte en återbetalning med hänsyn till exceptionella omständigheter vore olämplig.

Den tredje och den fjärde frågan

- 72 Med sin tredje och fjärde fråga vill den nationella domstolen i huvudsak veta om mottagaren av ett stöd, som inte kontrollerar att kommissionen har underrättats om detta i enlighet med artikel 93.3 i fördraget, kan ådra sig skadeståndsansvar med stöd av gemenskapsrätten.
- 73 Det kan konstateras att den kontroll och granskning av statligt stöd som föreskrivs i artikel 93 i fördraget inte innefattar någon särskild skyldighet för mottagaren av stödet. Skyldigheten att underrätta och att iaktta förbudet att genomföra planerade

stödåtgärder innan det förfarande som föreskrivs i artikel 93.3 har avslutats åligger medlemsstaten. Denna är även mottagare av det beslut i vilket kommissionen fastställer att ett stöd är oförenligt och anmodar medlemsstaten att upphöra att tillhandahålla det inom en tidsfrist som fastställs av kommissionen.

74 På dessa villkor kan mottagaren inte med stöd av gemenskapsrätten bli skadeståndsansvarig för att han inte kontrollerat om kommissionen hade underrättats i vederbörlig ordning om det stöd han mottagit.

75 Detta utesluter emellertid inte att nationella bestämmelser om utomobligatoriskt skadeståndsansvar eventuellt kan bli tillämpliga. Om, enligt nationell rätt, en ekonomisk aktörs mottagande av ett rättsstridigt stöd, av sådant slag att andra ekonomiska aktörer åsamkas skada, under vissa omständigheter kan leda till att denne blir skadeståndsskyldig, kan den nationella domstolen med stöd av principen om icke-diskriminering fastställa att mottagaren av ett statligt stöd som tillhandahållits i strid med artikel 93.3 i fördraget är skadeståndsskyldig.

76 Med hänsyn till de föregående övervägandena skall den tredje och den fjärde frågan besvaras på så sätt att mottagaren av ett stöd, som inte kontrollerar om kommissionen har underrättats om detta i enlighet med artikel 93.3 i fördraget, inte kan ådra sig skadeståndsansvar endast med stöd av gemenskapsrätten.

Rättegångskostnader

77 De kostnader som har förorsakats den franska, den tyska respektive den spanska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande

till parterna i målet 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 5 januari 1994 förts vidare av Tribunal de commerce de Paris — följande dom:

- 1) En nationell domstol, som i ett mål skall bedöma följderna av ett åsidosättande av artikel 93.3 sista meningen i EG-fördraget, samtidigt som kommissionen prövar samma ärende, men ännu inte har avgjort frågan om de ifrågavarande statliga åtgärderna utgör statligt stöd, är varken skyldig att avvisa målet på grund av bristande behörighet eller förklara målet vilande fram till det att kommissionen tar ställning till hur de ifrågavarande åtgärderna skall betecknas. I syfte att avgöra om kommissionen borde ha underrettats om dessa åtgärder, kan en nationell domstol ha skäl att tolka och tillämpa begreppet statligt stöd. I händelse av tveksamhet kan den vända sig till kommissionen för klargöranden. Vidare kan eller skall den nationella domstolen i enlighet med artikel 177 andra och tredje stycket i EG-fördraget begära att domstolen skall meddela förhandsavgörande avseende en viss fråga. I händelse att den nationella domstolen vänder sig till kommissionen eller begär att domstolen skall meddela förhandsavgörande skall den nationella domstolen bedöma om det är nödvändigt att besluta om interimistiska åtgärder i syfte att skydda parternas intressen fram till det att målet slutgiltigt avgörs.
- 2) En offentlig verksamhets tillhandahållande av logistiska och kommersiella tjänster till sina privaträttsliga dotterbolag, vilka bedriver verksamhet som är öppen för fri konkurrens, kan utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i EG-fördraget, om den ersättning som utges för dessa tjänster är lägre än den som skulle ha utgått enligt normala marknadsvillkor.

- 3) En nationell domstol, som skall ta ställning till ett yrkande om återbetalning av stöd, skall bifalla detta om den konstaterar att kommissionen inte har underrättats om detta stöd, såvida inte en återbetalning med hänsyn till exceptionella omständigheter vore olämplig.
- 4) Mottagaren av ett stöd som inte kontrollerar om kommissionen har underrättats om detta i enlighet med artikel 93.3 i fördraget kan inte ådra sig skadeståndsansvar endast med stöd av gemenskapsrätten.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Puissochet

Hirsch

Mancini

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 juli 1996.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande