Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 21 november 2013 *

”Statligt stöd — Artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF — Förmåner som ett offentligt företag som driver en flygplats har beviljat ett lågprisflygbolag — Beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande avseende den åtgärden — Skyldighet för medlemsstaternas domstolar att rätta sig efter kommissionens bedömning i det beslutet av huruvida stöd föreligger”

I mål C-284/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Oberlandesgericht Koblenz (Tyskland) genom beslut av den 30 maj 2012, som inkom till domstolen den 7 juni 2012, i målet

Deutsche Lufthansa AG

mot

Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH,

ytterligare deltagare i rättegången:

Ryanair Ltd,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot och A. Arabadjiev (referent),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 april 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Deutsche Lufthansa AG, genom A. Martin-Ehlers, Rechtsanwalt,

— Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, genom T. Müller-Heidelberg, Rechtsanwalt,

— Ryanair Ltd, genom G. Berrisch, Rechtsanwalt,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Tysklands regering, genom T. Henze och K. Petersen, båda i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom T. Materne och J.-C. Halleux, båda i egenskap av ombud, biträdda av A. Lepièce, avocate,

— Nederländernas regering, genom M. Noort och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna och M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom V. Di Bucci och T. Maxian Rusche, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 27 juni 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Deutsche Lufthansa AG (nedan kallat Lufthansa) och Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (nedan kallat FFH), som driver flygplatsen Frankfurt-Hahn (Tyskland), avseende att de statliga stöd som FFH ska ha beviljat Ryanair Ltd (nedan kallat Ryanair) ska upphöra samt återkrävas.

Tillämpliga bestämmelser

3 Artikel 3, med rubriken ”Bestämmelse om genomförandeförbud”, i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, s. 1) har följande lydelse:

”Stöd som skall anmälas enligt artikel 2.1 får inte införas förrän kommissionen har fattat eller anses ha fattat ett beslut om att godkänna sådant stöd.”

4 Artikel 4 i samma förordning har rubriken ”Preliminär granskning av anmälan samt kommissionens beslut”. I artikel 4.2–4.4 föreskrivs följande:

”2. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att den anmälda åtgärden inte utgör stöd skall den fastställa detta genom ett beslut.

3. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd, i den mån den omfattas av artikel [107.1 FEUF], inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den gemensamma marknaden, skall den besluta att åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden …

4. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den gemensamma marknaden, skall den besluta att inleda ett förfarande enligt artikel [108.2 FEUF] (nedan kallat beslut om att inleda formellt granskningsförfarande).”

5 Artikel 6 i nämnda förordning har rubriken ”Formellt granskningsförfarande”. I artikel 6.1 föreskrivs följande:

”Beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande skall sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor, kommissionens preliminära bedömning beträffande den föreslagna åtgärdens karaktär av stöd skall inbegripas och tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden skall anges. I beslutet skall den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter uppmanas att lämna sina synpunkter inom en föreskriven tidsfrist som normalt inte skall överskrida en månad. ...”

6 I artikel 7, med rubriken ”Kommissionens beslut om att avsluta det formella granskningsförfarandet”, i samma förordning föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8 skall det formella granskningsförfarandet avslutas genom ett beslut såsom föreskrivs i punkterna 2–5 i denna artikel.

2. Om kommissionen anser att den anmälda åtgärden inte utgör stöd, eventuellt efter det att den berörda medlemsstaten har gjort ändringar, skall den fastställa detta genom ett beslut.

3. Om kommissionen anser att tveksamhet inte längre föreligger, eventuellt efter det att den berörda medlemsstaten har gjort ändringar, i fråga om den anmälda åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden, skall den besluta att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden …

4. Kommissionen får förena ett positivt beslut med villkor … och får fastställa skyldigheter …

5. Om kommissionen finner att det anmälda stödet inte är förenligt med den gemensamma marknaden, skall den besluta att stödet inte får införas …

6. Beslut enligt punkterna 2, 3, 4 och 5 skall fattas så snart den tveksamhet som avses i artikel 4.4 inte längre föreligger. Kommissionen skall i möjligaste mån sträva efter att anta ett beslut inom 18 månader efter det att förfarandet har inletts. …

…”

7 I artikel 11, med rubriken ”Föreläggande om att avbryta utbetalningen av eller tillfälligt återkräva stöd”, i förordning nr 659/1999 föreskrivs följande:

”1. Kommissionen får, efter att ha berett den berörda medlemsstaten tillfälle att lämna sina synpunkter, fatta ett beslut om att medlemsstaten skall avbryta utbetalningen av varje form av olagligt stöd till dess att kommissionen har fattat ett beslut om stödets förenlighet med den gemensamma marknaden …

2. Kommissionen får, efter att ha berett den berörda medlemsstaten tillfälle att lämna sina synpunkter, fatta ett beslut om att medlemsstaten tillfälligt skall återkräva varje form av olagligt stöd till dess att kommissionen har fattat ett beslut om stödets förenlighet med den gemensamma marknaden …

…”

8 Artikel 12, med rubriken ”Underlåtenhet att följa ett föreläggande”, har följande lydelse:

”Om medlemsstaten underlåter att följa ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd eller ett föreläggande om att återkräva ett stöd skall kommissionen, medan den undersöker omständigheterna i ärendet mot bakgrund av tillgängliga upplysningar, ha rätt att hänskjuta ärendet direkt till [EU-domstolen] och ansöka om en förklaring om att underlåtelsen att följa beslutet innebär ett brott mot fördraget.”

9 I artikel 13, med rubriken ”Kommissionens beslut”, i nämnda förordning anges följande:

”1. Undersökningen av eventuellt olagligt stöd skall leda till ett beslut enligt artikel 4.2, 4.3 eller 4.4. Vid beslut att inleda det formella granskningsförfarandet skall förfarandet avslutas genom ett beslut enligt artikel 7. …

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 11.2 skall kommissionen inte vara bunden av den tidsfrist som anges i artiklarna 4.5, 7.6 och 7.7 i fall av stöd som eventuellt är olagligt.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

10 FFH, som driver den civila flygplatsen Frankfurt-Hahn, innehades fram till januari månad 2009 till 65 procent av Fraport AG, till 17,5 procent av delstaten Rheinland-Pfalz och till 17,5 procent av delstaten Hessen. Fraport AG är ett börsnoterat aktiebolag som Förbundsrepubliken Tyskland, delstaten Hessen och staden Frankfurt-am-Main är majoritetsägare i.

11 FFH har sedan verksamheten startades redovisat förlust motsvarande flera miljoner euro per år. Den 31 december 2011 uppgick förlusterna till ett belopp på cirka 197 miljoner euro. Fram till år 2009 övertog Fraport AG dessa förluster med stöd av ett avtal om resultatöverföring. Den 1 januari 2009 överlät Fraport AG emellertid sina andelar till delstaten Rheinland-Pfalz till det symboliska priset av en euro. Överlåtelsen genomfördes då det inte var möjligt att införa någon passageraravgift i syfte att minska flygplatsen Frankfurt-Hahns förluster, eftersom Ryanair skulle lämna den flygplatsen om en sådan avgift infördes.

12 Ryanair är ett lågprisflygbolag som står för mer än 95 procent av passagerartrafiken på flygplatsen Frankfurt-Hahn. Enligt flygplatsens avgiftsregler från år 2001, skulle de flygbolag som trafikerade flygplatsen betala en avgift om 4,35 euro per avresande passagerare. Ryanair behövde emellertid varken betala start-, inflygnings- och landningsavgifter eller betala avgifter för att utnyttja flygplatsens infrastruktur. Ryanair använde nämligen uteslutande flygplan som uppfyllde de krav som uppställs i nämnda regler för att undantas från skyldigheten att betala avgifter, det vill säga flygplan som vid start väger mellan 5,7 och 90 ton.

13 Flygplatsen Frankfurt-Hahns avgiftsregler från år 2006 innebär att avgiftsbeloppet fastställs i enlighet med en tabell i förhållande till det antal passagerare som ett flygbolag transporterar från den flygplatsen per år, varvid den högsta avgiften motsvarar 5,35 euro och utgår vid färre än 100 000 passagerare per år, och den lägsta avgiften motsvarar 2,24 euro vid tre miljoner passagerare eller fler per år. För att omfattas av undantaget från skyldigheten att betala start- och landningsavgifter, samt flygledningsavgifter och avgifter för marktjänster krävs enligt tabellen dessutom att marktjänsterna inte tar mer än 30 minuter i anspråk. I avgiftsreglerna föreskrivs även ett ”marknadsföringsstöd” vid inrättande av nya flyglinjer. Stödbeloppet bestäms i förhållande till det berörda flygbolagets totala antal passagerare. Ryanair har erhållit sådant marknadsföringsstöd.

14 Lufthansa ansåg att FFH:s affärsmetoder utgjorde statligt stöd som inte anmälts till kommissionen och som således beviljats i strid med artikel 108.3 FEUF. Lufthansa väckte därför, den 26 november 2006, talan vid Landgericht Bad Kreuznach och yrkade att de belopp som utbetalats till Ryanair i form av ”marknadsföringsstöd” under åren 2002–2005 och de belopp som motsvarade den nedsättning av flygplatsavgifter som Ryanair beviljats år 2003 enligt 2001 års avgiftsregler skulle återkrävas. Lufthansa yrkade vidare att alla framtida utbetalningar av stöd till Ryanair skulle upphöra.

15 Lufthansas talan ogillades och bolaget överklagade därför till Oberlandesgericht Koblenz. Överklagandet ogillades och Lufthansa överklagade detta avgörande för prövning av rättsfrågan till Bundesgerichtshof. Sistnämnda domstol upphävde den 10 februari 2011 Oberlandesgericht Koblenz avgörande och återförvisade målet till den domstolen för ny prövning av huruvida artikel 108.3 FEUF hade åsidosatts.

16 Den 17 juni 2008 beslutade kommissionen att inleda ett formellt granskningsförfarande i enlighet med artikel 108.2 FEUF avseende eventuellt statligt stöd till FFH och Ryanair från Förbundsrepubliken Tyskland (EUT C 12, 2009, s. 6). Till de åtgärder som omfattades av beslutet hörde bland annat nedsättning av flygplatsavgifter samt särskilda bestämmelser avseende marknadsföring till förmån för Ryanair. Enligt kommissionens preliminära bedömning i beslutet var respektive åtgärd selektiv och utgjorde statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF, om de inte uppfyller kraven enligt principen om den privata investeraren. Vad beträffar sistnämnda princip framhöll kommissionen att mot bakgrund av de uppgifter som den förfogade över när den antog beslutet av den 17 juni 2008, var de flygplatsavgifter som Ryanair erlade inte tillräckliga för att täcka FFH:s kostnader.

17 Oberlandesgericht Koblenz begärde således ett yttrande från kommissionen med stöd av punkt 3.2 i kommissionens tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd (EUT C 85, 2009, s. 1). I sitt yttrande angav kommissionen att Oberlandesgericht Koblenz inte behövde göra någon egen bedömning av om de ifrågavarande åtgärderna skulle anses utgöra statligt stöd, eftersom den kunde grunda sig på kommissionens beslut av den 17 juni 2008 i syfte att fastställa konsekvenserna av åsidosättandet av artikel 108.3 FEUF. I sak preciserade kommissionen att åtgärderna i fråga kunde tillskrivas staten samtidigt som de var selektiva.

18 Oberlandesgericht Koblenz bedömde dock att det var den som hade att pröva huruvida åtgärderna i fråga utgör statligt stöd eller inte, och ansåg särskilt att det var oklart huruvida åtgärderna skulle anses vara selektiva. Mot denna bakgrund beslutade Oberlandesgericht Koblenz att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

1) Innebär kommissionens beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande i enlighet med artikel 108.3 andra meningen FEUF, vilket inte har angripits, att en nationell domstol som har att pröva ett yrkande om att utbetalda belopp ska återkrävas och utbetalningarna ska upphöra, när det gäller att bedöma huruvida stöd föreligger, är bunden av den uppfattning som kommissionen gav uttryck för i sitt beslut att inleda ett förfarande?

2) Om fråga 1 besvaras nekande:

   Ska åtgärder som vidtas av ett offentligt företag, i den mening som avses i artikel 2 b led i i kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (EUT L 318, s. 17…), vilket driver en flygplats, anses utgöra selektiva åtgärder i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF redan av den anledningen att åtgärderna endast kommer de lufttrafikföretag till godo som trafikerar flygplatsen?

3) Om fråga 2 besvaras nekande:

a) Är kravet på selektivitet inte uppfyllt om det offentliga företag som driver flygplatsen på ett öppet sätt erbjuder alla flygbolag som trafikerar flygplatsen samma villkor för detta?

b) Gäller detta också när flygplatsoperatören tillämpar en bestämd affärsmodell (i det aktuella fallet samarbete med lågprisflygbolag) och villkoren för trafikeringen är anpassade till denna kundkrets och därför inte lika attraktiva för alla flygbolag?

c) Föreligger i vart fall en selektiv åtgärd när större delen av passagerartrafiken på flygplatsen under många års tid kan hänföras till ett och samma flygbolag?

Prövning av tolkningsfrågorna

Upptagande till sakprövning

19 Lufthansa har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan upptas till sakprövning. Bolaget menar att beslutet om hänskjutande varken innehåller någon tillräcklig motivering eller någon utförlig beskrivning av de faktiska omständigheterna i det nationella målet.

20 Domstolen erinrar om att det av fast rättspraxis följer att det krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen (se dom av den 31 januari 2008 i mål C-380/05, Centro Europa 7, REG 2008, s. I-349, punkt 57 och där angiven rättspraxis, och av den 11 mars 2010 i mål C-384/08, Attanasio Group, REU 2010, s. I-2055, punkt 32). Detta krav är av särskild betydelse på konkurrensområdet, som kännetecknas av komplicerade faktiska och rättsliga förhållanden (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 januari 1993 i de förenade målen C-320/90-C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., REG 1993, s. I-393, punkt 7, svensk specialutgåva, volym 14, s. 1, och domen i det ovannämnda målet Attanasio Group, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

21 Domstolen har i sin praxis även framhållit vikten av att den nationella domstolen anger de närmare skälen till att den anser det vara oklart hur unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 december 2005 i de förenade målen C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04, ABNA m.fl., REG 2005, s. I-10423, punkt 46 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 20 januari 2011 i mål C-432/10, Chihabi m.fl., punkt 22).

22 I förevarande fall konstaterar domstolen att beslutet om hänskjutande innehåller sådana uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna som är nödvändiga såväl för att domstolen ska kunna ge ett användbart svar till den nationella domstolen som för att medlemsstaternas regeringar och andra berörda ska kunna yttra sig i enlighet med artikel 23 i Europeiska unionens domstols stadga. Dessutom har skälen till att den nationella domstolen har ställt tolkningsfrågor till domstolen angetts tydligt i beslutet om hänskjutande.

23 Härav följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

Den första frågan

24 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida kommissionens beslut, med tillämpning av artikel 108.3 FEUF, att inleda ett sådant formellt granskningsförfarande som anges i punkt 2 i samma artikel avseende en oanmäld statlig åtgärd under genomförande, innebär att en nationell domstol – som har att pröva ett yrkande om att åtgärden ska upphöra och att utbetalda belopp ska återkrävas – är skyldig att beakta de konsekvenser som följer av ett eventuellt åsidosättande av skyldigheten att avbryta genomförandet av åtgärden.

25 Genom artikel 108.3 FEUF införs en förebyggande kontroll med avseende på planerna på att bevilja nytt stöd (dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz, REG 1973, s. 1471, punkt 2; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177, och av den 12 februari 2008 i mål C-199/06, CELF och Ministre de la Culture et de la Communication REG 2008, s. I-469, punkt 37, nedan kallad domen i målet CELF I).

26 Syftet är med andra ord att endast förenliga stöd ska genomföras. För att uppnå detta syfte skjuts genomförandet av ett stödprojekt upp till dess att tveksamheten avseende dess förenlighet inte längre föreligger genom kommissionens slutgiltiga beslut (domen i det ovannämnda målet CELF I, punkt 48).

27 Det ankommer på kommissionen och de nationella domstolarna att genomföra detta kontrollsystem och de innehar därvid olika och kompletterande roller (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m.fl., REG 1996, s. I-3547, punkt 41, av den 21 oktober 2003 i de förenade målen C-261/01 och C-262/01, van Calster m.fl., REG 2003, s. I-12249, punkt 74, och av den 5 oktober 2006 i mål C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich m.fl., REG 2006, s. I-9957, punkterna 36 och 37).

28 Medan uppgiften att bedöma huruvida stödåtgärder är förenliga med den inre marknaden omfattas av den exklusiva befogenhet som tillkommer kommissionen, vars beslut kan prövas av unionsdomstolen, säkerställer de nationella domstolarna skyddet för enskildas rättigheter vid nationella myndigheters åsidosättande av den skyldighet att i förväg anmäla statligt stöd till kommissionen som föreskrivs i artikel 108.3 EG (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen van Calster m.fl., punkt 75, och domen i det ovannämnda målet Transalpine Ölleitung in Österreich, punkt 38).

29 Att nationella domstolar kan ingripa följer av att det förbud mot att genomföra planerade stödåtgärder som föreskrivs i artikel 108.3 sista meningen FEUF har direkt effekt. I detta avseende har domstolen preciserat att förbudet i denna artikel är omedelbart tillämpligt på allt stöd som har genomförts utan att först ha anmälts (domen i det ovannämnda målet Lorenz, punkt 8, 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, punkt 11, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-00463, nedan kallad domen i målet FNCE, och domen i det ovannämnda målet SFEI m.fl., punkt 39).

30 Nationella domstolar ska tillförsäkra enskilda att följderna av ett åsidosättande av artikel 108.3 sista meningen FEUF 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 återkrav av det ekonomiska stöd som beviljats i strid med denna bestämmelse eller med eventuella interimistiska åtgärder (se domarna i de ovannämnda målen FNCE, punkt 12 och SFEI m.fl., punkt 40).

31 De nationella domstolarnas uppgift är således att slå fast vilka åtgärder som är lämpliga för att avhjälpa det rättsstridiga genomförandet av stödet, så att stödmottagaren inte förfogar fritt över stödet fram till dess att kommissionen fattar ett beslut (dom av den 11 mars 2010 i mål C-1/09, CELF och Ministre de la Culture et de la Communication, REU 2010, s. I-2099, punkt 30, nedan kallad domen i målet CELF II).

32 Den omständigheten att kommissionen inleder det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF innebär inte att nationella domstolar befrias från sin skyldighet att skydda enskildas rättigheter vid ett eventuellt åsidosättande av artikel 108.3 FEUF (domen i det ovannämnda målet SFEI, punkt 44).

33 Omfattningen av de nationella domstolarnas skyldighet kan emellertid variera beroende på huruvida kommissionen har inlett det formella granskningsförfarandet avseende den åtgärd som är föremål för målet vid den nationella domstolen eller inte.

34 För det fall att kommissionen ännu inte har inlett det formella granskningsförfarandet och således ännu inte har uttalat sig om huruvida de berörda åtgärderna kan anses utgöra statligt stöd, kan de nationella domstolarna – när de har att pröva ett yrkande om att den ska fastställa konsekvenserna av ett eventuellt åsidosättande av artikel 108.3 sista meningen FEUF – behöva tolka och tillämpa begreppet statligt stöd när de ska bedöma huruvida åtgärderna borde ha anmälts till kommissionen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet SFEI m.fl., punkterna 49 och 53 samt punkt 1 i domslutet). Det ankommer på de nationella domstolarna att bland annat kontrollera huruvida åtgärden i fråga medför en fördel och är selektiv, det vill säga om den gynnar vissa företag eller vissa producenter, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF (domen i det ovannämnda målet Transalpine Ölleitung in Österreich m.fl., punkt 39).

35 Anmälningsskyldigheten och förbudet mot genomförande i artikel 108.3 FEUF avser nämligen planer på att vidta eller ändra sådant stöd som avses i artikel 107.1 FEUF. Innan de nationella domstolarna fastställer konsekvenserna av ett eventuellt åsidosättande av artikel 108.3 sista meningen FEUF ska de pröva huruvida åtgärderna i fråga utgör statligt stöd eller inte.

36 För det fall att kommissionen redan har inlett ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF, ska det prövas vilka åtgärder som de nationella domstolarna ska vidta.

37 Det är visserligen riktigt att den bedömning som görs i samband med att det fattas beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande är preliminär. Detta innebär emellertid inte att en sådan bedömning saknar rättsverkningar.

38 Domstolen framhåller härvid att om de nationella domstolarna hade rätt att slå fast att en åtgärd inte utgör stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och således inte avbryter genomförandet av åtgärden – även om kommissionen i sitt beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande redan har konstaterat att åtgärden kan ha inslag av statligt stöd – skulle artikel 108.3 FEUF fråntas sin ändamålsenliga verkan.

39 Om den preliminära bedömningen att åtgärden i fråga utgör statligt stöd, som görs inom ramen för beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande, därefter fastställs i kommissionens slutgiltiga beslut, innebär det att de nationella domstolarna har åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 108.3 FEUF och artikel 3 i förordning nr 659/1999 att avbryta genomförandet av alla planer på att vidta stödåtgärder tills kommissionen har fattat beslut om planens förenlighet med den inre marknaden.

40 Även om kommissionen i sitt slutgiltiga beslut skulle slå fast att åtgärden inte har några inslag av stöd, ska åtgärdens genomförande – med beaktande av den tveksamhet som det getts uttryck för i beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande avseende huruvida åtgärden ska anses utgöra statligt stöd och dess förenlighet med den inre marknaden – skjutas upp till dess att nämnda tveksamhet avseende dess förenlighet inte längre föreligger genom kommissionens slutgiltiga beslut. Skälet till att åtgärden under sådana förhållanden ska skjutas upp är det förebyggande ingripande som ligger till grund för systemet för kontroll av statligt stöd som införts genom EUF-fördraget och som det erinrats om i punkterna 25 och 26 i förevarande dom.

41 Det ska härvid erinras om att tillämpningen av unionens bestämmelser om statligt stöd grundar sig på en skyldighet till lojalt samarbete mellan de nationella domstolarna å ena sidan och kommissionen respektive unionsdomstolarna å andra sidan. Var och en agerar därvid utifrån den roll den tilldelats enligt fördraget. Inom ramen för detta samarbete ska de nationella domstolarna vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av unionsrätten och ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av de mål som eftersträvas med fördraget, såsom följer av artikel 4.3 FEU. De nationella domstolarna ska således avstå från att anta beslut som är oförenliga med ett kommissionsbeslut, även om det rör sig om ett preliminärt beslut.

42 När kommissionen har inlett ett formellt granskningsförfarande avseende en åtgärd under genomförande, är de nationella domstolarna följaktligen skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att beakta konsekvenserna av ett eventuellt åsidosättande av skyldigheten att avbryta genomförandet av åtgärden.

43 De nationella domstolarna har härvid rätt att besluta att genomförandet av åtgärden i fråga ska avbrytas och att de belopp som redan har utbetalats ska återkrävas. De har även rätt att förordna om interimistiska åtgärder i syfte att dels tillvarata de berörda parternas intressen, dels säkerställa den ändamålsenliga verkan hos kommissionens beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet.

44 I de fall där de nationella domstolarna anser att det är oklart huruvida en åtgärd utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF eller att giltigheten hos eller tolkningen av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet föranleder tveksamhet, har de dels möjlighet att begära ett klargörande från kommissionen, dels möjlighet eller skyldighet att, i enlighet med artikel 267 andra och tredje styckena FEUF, såsom den tolkats av domstolen, ställa en tolknings- eller giltighetsfråga till domstolen (se, i detta avseende, vad beträffar begäran om förhandsavgöranden som avser bedömningar av giltigheten av statliga stöd, dom av den 10 januari 2006 i mål C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., REG 2006, s. I-289, punkterna 72–74).

45 Av det anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande.

— När kommissionen, med tillämpning av artikel 108.3 FEUF, har beslutat att inleda ett sådant formellt granskningsförfarande som anges i punkt 2 i samma artikel avseende en oanmäld statlig åtgärd som håller på att genomföras, är en nationell domstol – som har att pröva ett yrkande om att åtgärden ska upphöra och att utbetalda belopp ska återkrävas – skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att beakta konsekvenserna av ett eventuellt åsidosättande av skyldigheten att avbryta genomförandet av åtgärden.

— Den nationella domstolen har härvid rätt att besluta att genomförandet av åtgärden i fråga ska avbrytas och att de belopp som redan har utbetalats ska återkrävas. Den har även rätt att förordna om interimistiska åtgärder i syfte att dels tillvarata de berörda parternas intressen, dels säkerställa den ändamålsenliga verkan hos kommissionens beslut att inleda det formella granskningsförfarandet.

— I de fall där den nationella domstolen anser att det är oklart huruvida åtgärden i fråga utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF eller att giltigheten hos eller tolkningen av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet föranleder tveksamhet, har den dels möjlighet att begära ett klargörande från kommissionen, dels möjlighet eller skyldighet att, i enlighet med artikel 267 andra och tredje styckena FEUF, ställa en tolknings- eller giltighetsfråga till domstolen.

Den andra och den tredje frågan

46 Med hänsyn till svaret på den första tolkningsfrågan, saknas det anledning att besvara den andra och den tredje frågan.

Rättegångskostnader

47 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. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

När Europeiska kommissionen, med tillämpning av artikel 108.3 FEUF, har beslutat att inleda ett sådant formellt granskningsförfarande som anges i punkt 2 i samma artikel avseende en oanmäld statlig åtgärd som håller på att genomföras, är en nationell domstol – som har att pröva ett yrkande om att åtgärden ska upphöra och att utbetalda belopp ska återkrävas – skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att beakta konsekvenserna av ett eventuellt åsidosättande av skyldigheten att avbryta genomförandet av åtgärden.

Den nationella domstolen har härvid rätt att besluta att genomförandet av åtgärden i fråga ska avbrytas och att de belopp som redan har utbetalats ska återkrävas. Den har även rätt att förordna om interimistiska åtgärder i syfte att dels tillvarata de berörda parternas intressen, dels säkerställa den ändamålsenliga verkan hos Europeiska kommissionens beslut att inleda det formella granskningsförfarandet.

I de fall där den nationella domstolen anser att det är oklart huruvida åtgärden i fråga utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF eller att giltigheten hos eller tolkningen av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet föranleder tveksamhet, har den dels möjlighet att begära ett klargörande från Europeiska kommissionen, dels möjlighet eller skyldighet att, i enlighet med artikel 267 andra och tredje styckena FEUF, ställa en tolknings- eller giltighetsfråga till Europeiska unionens domstol.

Underskrifter