

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

SIEGBERT ALBER

fremsat den 15. maj 2003¹

I — Indledning

1. Denne sag drejer sig om den statsstøtte, som Friuli-Venezia Giulia-regionen (Italien) ydede til regionens vejgodstransportvirksomheder mellem 1981 og 1995. Kommissionen havde i sin beslutning af 30. juli 1997² anset denne støtte for delvis uforenelig med fællesmarkedet og havde pålagt tilbagesøgning af støtten i det omfang, den var uforenelig hermed. Retten i Første Instans gav de berørte virksomheder delvist medhold i deres påstand om annullation af denne beslutning³.

2. Med den foreliggende appel har Den Italienske Republik, der støttede sagsøgerne i første instans som intervenient, iværksat appel til prøvelse af Rettens dom. Kommissionen har iværksat kontraappel, hvori den gør gældende, at Retten i Første Instans burde have afvist de pågældende søgsmål. Kommissionen mener, at beslutningen, som

er rettet til Den Italienske Republik og vedrører en lovbestemt støtteordning, ikke angår de individuelle virksomheder, heller ikke selv om beslutningen kræver støtten tilbagebetalt. Efter Kommissionens opfattelse skulle Retten i embeds medfør have undersøgt formaliteten.

3. Den Italienske Republik har desuden anfægtet Kommissionens beslutning i et selvstændigt annullationssøgsmål for Domstolen, som er indbragt med sagsnr. C-372/97⁴.

4. Denne sag drejer sig først og fremmest om, hvorvidt støtten kunne medføre konkurrencefordrejning på de berørte markeder, der i hvert fald dengang, da støtteudbetalingerne begyndte, endnu ikke var fuldt liberaliserede. Desuden er det omstridt, om tilbagesøgningen af støtten er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Kommissionens beslutning angående den støtte, som Friuli-Venezia Giulia-regionen (Italien) har ydet til regionens vejgodstransportvirksomheder, EFT 1998 L 66, s. 18 (herefter »den anfægtede beslutning«).

3 — Rettens dom af 15.6.2000, forenede sager T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 — T-607/97, T-1/98, T-3/98 — T-6/98 og T-23/98, Alzetta Mauro m. fl., Sml. II, s. 2319 (herefter »den appellerede dom«). Retten kom til samme resultat i sin dom af 4.4.2001, sag T-288/97, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen, Sml. II, s. 1169.

4 — Forslag til afgørelse i sagen C-372/97 fremlægges ligeledes i dag.

II — Retsregler og faktiske omstændigheder

A — Fællesskabsretten

5. Transportområdet reguleres, med forbehold af anvendelsen af de særlige bestemmelser i EF-traktatens artikel 77 (nu artikel 73 EF), ved de almindelige bestemmelser om statsstøtte i EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF), samt EF-traktatens artikel 93 og 94 (efter ændring nu artikel 88 EF og 89 EF). Rådets forordning (EØF) nr. 1107/70 af 4. juni 1970 om støtte, som ydes inden for sektoren for transporter med jernbaner, ad landeveje og sejlbare vandveje,⁵ bestemmer, under hvilke betingelser medlemsstaterne kan yde lovlig støtte i EF-traktatens artikel 77's forstand.

6. I den periode, den omhandlede statsstøtte blev ydet, befandt vejgodstransporten sig stadig i liberaliseringsfasen. Der skal her sondres mellem to områder, nemlig på den ene side det internationale marked for vejgodstransport mellem medlemsstaterne og på den anden side cabotage, dvs. trans-

port inden for en medlemsstat foretaget af virksomheder, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat.

7. Markedet for international godstransport ad landeveje blev liberaliseret mellem 1969 og 1992 ved Rådets forordning (EØF) nr. 1018/68 af 19. juli 1968 om oprettelse af et fællesskabskontingent for godstransport ad landevej mellem medlemsstater (herefter »forordning nr. 1018/68«)⁶. Det fællesskabskontingent, der blev fastlagt i forordningen og efterfølgende gradvist udvidet, fordeltes mellem medlemsstaterne. Inden for rammerne af dette kontingent havde virksomheder fra den enkelte medlemsstat ret til at udføre transporter til andre medlemsstater. Fra og med den 1. januar 1993 var dette marked fuldstændigt liberaliseret⁷.

8. Cabotage blev først liberaliseret fra og med den 1. juli 1990. Også her havde man i begyndelsen kontingenter, der gradvist blev forhøjet indtil den fuldstændige liberalisering den 1. juli 1998⁸.

6 — JO L 175, s. 13, retsaktens ikke oversat til dansk.

7 — Jf. Rådets forordning (EØF) nr. 881/92 af 26.3.1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstats områder, EFT L 95, s. 1.

8 — Jf. Rådets forordning (EØF) nr. 4059/89 af 21.12.1989 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, EFT L 390, s. 3, og Rådets forordning (EØF) nr. 3118/93 af 25.10.1993 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, EFT L 279, s. 1.

5 — EFT L 130, s. 1, sidst ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 543/97 af 17.3.1997, EFT L 84, s. 6.

B — De omhandlede støtteordninger i Friuli-Venezia Giulia-regionen

af udstyr, inklusive transportmidler til vejtransport (artikel 4 i lov nr. 4/1985)

9. Ved legge regionale nr. 28 om støtte til fremme og udvikling af transport af interesse for regionen Friuli-Venezia Giulia og vejgodstransport udstedt af regionen Friuli-Venezia Giulia den 18. maj 1981 (herefter »lov nr. 28/1981«) blev der indført bestemmelse om støtteforanstaltninger til fordel for vognmandsvirksomheder med hjemsted i regionen.

- finansiering af omkostningerne ved leasing af vogne, anhængere og sættevogne samt af installationer til vedligeholdelse og reparation af vogne og til håndtering af gods (artikel 5 i lov nr. 4/1985), og

10. Ordningen i denne lov blev erstattet af legge regionale nr. 4 af 7. januar 1985 om støtte til fremme og udvikling af transport af interesse for regionen Friuli-Venezia Giulia og vejgodstransport (herefter »lov nr. 4/1985«), der i det væsentlige indeholdt de samme støtteordninger.

- støtte til koncerner og andre selskabsformer: finansiering af op til 50% af investeringer i opførelse eller køb af bestemte installationer og udstyr (artikel 6 i lov nr. 4/1985).

11. Disse love indeholdt tre foranstaltninger, der i forenklet form kan beskrives således:

- rentetilskud til lån med henblik på at opbygge infrastruktur (opførelse, køb, modernisering af bygninger) og til køb

12. Mellem 1981 og 1995 blev 2 202 ansøgninger godkendt, og der blev udbetalt budgetmidler på over 22 mio. ECU.

13. Friuli-Venezia Giulia-regionen indstillede støtteydelse fra den 1. januar 1996, og mellem september og december 1997 sendte den skrivelser til de berørte virksomheder, hvori den meddelte Kommissionens beslutning og bekendtgjorde kravet om tilbagesøgning af støtten.

*C — Den anfægtede beslutning**Artikel 3*

14. Den 30. juli 1997 afsluttede Kommissionen den administrative procedure og vedtog den anfægtede beslutning⁹. Beslutningens dispositive del har følgende ordlyd:

Tilskud, der er ydet til finansiering af transportmateriel, som er specielt udformet med henblik på kombineret transport og udelukkende anvendes hertil, udgør støtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1, men er forenelige med fællesmarkedet, jf. artikel 3, stk. 1, litra e), i forordning (EØF) nr. 1107/70.

»Artikel 1

Den støtte, der blev ydet i henhold til [...] regionallov nr. 28/1981 og nr. 4/1985 [...] indtil den 1. juli 1990 til fordel for transportvirksomheder, der udelukkende virkede på nationalt, regionalt eller lokalt plan, udgør ikke statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1.

Artikel 2

Tilskud, der ikke er omfattet af artikel 1 i nærværende beslutning, udgør statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1, og er ulovlige, da procedurereglerne i traktatens artikel 93, stk. 3, ikke er overholdt i forbindelse med støttens indførelse.

Artikel 4

Tilskud, der er ydet efter den 1. juli 1990 til virksomheder, der var beskæftiget med lokal, regional eller national transport, og til virksomheder med internationale transportaktiviteter, er ikke forenelige med fællesmarkedet, eftersom de hverken opfylder betingelserne i undtagelsesbestemmelserne i EF-traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, eller betingelserne i forordning (EØF) nr. 1107/70.

Artikel 5

Italien indstiller støtteforanstaltningen i artikel 4. Støtten tilbagebetales efter de nationale retsregler, med tillæg af renter, der beregnes efter den referencesats, der anvendes til vurdering af nationale støt-

⁹ — Nævnt i fodnote 2.

teordninger, og med virkning fra datoen for støttens udbetaling og indtil datoen for den faktiske tilbagebetaling.

[...]

15. I betragtningerne til beslutningen anførte Kommissionen bl.a., at den i artikel 1 omhandlede støtte ikke udgjorde støtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1, idet cabotagemarkedet var lukket for konkurrence indtil den 1. juli 1990. Der havde dog i øvrigt allerede — i hvert fald inden for rammerne af kontingenter — hersket konkurrence på de pågældende markeder, som potentielt kunne påvirkes af foranstaltningerne.

III — Retsforhandlingen for Retten i Første Instans og den appellerede dom

16. I alt 165 berørte virksomheder anlagde sag (for en del samlet til forenede sager) ved Retten i Første Instans med påstand om hel eller delvis annullation af den anfægtede beslutning.

17. I sin dom af 15. juni 2000¹⁰ gav Retten sagsøgerne delvis medhold og annullerede artikel 2, for så vidt som den erklærer den støtte, der blev ydet efter den 1. juli 1990 til fordel for transportvirksomheder, som udelukkende virkede på nationalt, regionalt eller lokalt plan, for ulovlig. Også den hermed forbundne bestemmelse i artikel 5 om tilbagesøgning blev ophævet. Herudover frifandt Retten Kommissionen.

18. Efter Rettens opfattelse drejede støtten, som var blevet ydet efter den 1. juli 1990 til de virksomheder, der udelukkende udførte transport inden for Italien, sig om eksisterende støtte og ikke om ny støtte, som Kommissionen havde antaget. Støtteordningen var ifølge Retten blevet indført på et tidspunkt, hvor cabotagemarkedet endnu ikke var blevet liberaliseret, og var derfor ikke i strid med traktatens artikel 92. Den liberalisering, der ikke kan tillægges medlemsstaten, må ikke føre til, at eksisterende og forhen lovlig støtte bliver til ny anmeldelsespligtig støtte¹¹.

19. Retten annullerede også bestemmelsen om tilbagebetaling af den støtte, som Kommissionen med urette havde klassificeret som ny støtte, da eksisterende støtte kun kan erklæres for uforenelig med fællesmarkedet med virkning *ex nunc*¹².

10 — Nævnt i fodnote 3.

11 — Jf. herom præmis 141-150 i den appellerede dom.

12 — Jf. præmis 167 i den appellerede dom.

20. De øvrige anbringender blev forkastet af Retten. Retten fastslog bl.a., at hverken de pågældende virksomheders beskedne størrelse, den omstændighed, at de hovedsageligt drev virksomhed på lokalt niveau, eller eksistensen af kontingenter udelukkede, at foranstaltningerne påvirkede samhandelen inden for Fællesskabet eller truede med at fordreje konkurrencen.

21. Endvidere forkastede Retten argumentet om, at kravet om tilbagebetaling af støtten med renter var i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

heder har Retten på dette punkt ikke i tilstrækkelig grad begrundet den appellerede dom.

24. For det andet er regeringen af den opfattelse, at tilbagebetalingskravet er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og med fornuftsprincippet (*principio di ragionevolezza*).

25. Kommissionen har i sit svarskrift iværksat kontraappel med påstand om, at søgsmålet burde have været afvist i første instans.

26. Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

IV — Appellen og kontraappellen

22. Den 3. august 2001 appellerede Den Italienske Republik dommen. Den Italienske Republik støttes af firmaet Collorigh Edo og tolv andre virksomheder, som var sagsøgere i første instans.

23. Den italienske regering bygger sin appel på to anbringender. For det første gør den gældende, at der er sket en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 92 og 93, stk. 1 og 2, idet Retten havde klassificeret støtten til den internationale transport som ny støtte, der truede med at fordreje konkurrencen, selv om dette transportmarked først var blevet liberaliseret fra den 1. januar 1993. Under alle omstændig-

1) Dommen af 15. juni 2000 afsagt af Retten i Første Instans i de forenede sager T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 — T-607/97, T-1/98, T-3/98 — T-6/98 og T-23/98 ophæves i sin helhed.

Subsidiært annulleres den anfægtede beslutning, for så vidt som den pålægger en forpligtelse til tilbagesøgning af den ydede støtte.

2) I begge tilfælde tilpligtes Kommissionen at betale sagens omkostninger.

27. De øvrige procesdeltagere har nedlagt følgende påstande:

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

1) Dommen af 15. juni 2000 afsagt af Retten i Første Instans i de forenede sager T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 — T-607/97, T-1/98, T-3/98 — T-6/98 og T-23/98 ophæves, for så vidt som den

28. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— fastslår, at den støtte, der er ydet til virksomheder, som udfører international vejgodstransport, og som har modtaget støtte i henhold til regionallov nr. 28/1981 og nr. 4/1985, ikke er forenelig med fællesmarkedet

1) Den Italienske Republiks appel forkastes.

— betegner den støtte, der blev udbetalt til de virksomheder, der i perioden 1981-1995 udførte international vejgodstransport, som »ny støtte«

2) Dommen afsagt af Retten i Første Instans ophæves i sin helhed eller i hvert fald, for så vidt som den delvis annullerer Kommissionens beslutning.

— pålægger medlemsstaterne at foretage tilbagesøgning af den angiveligt ulovlige støtte.

3) Den Italienske Republik og sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale omkostningerne ved sagerne i begge instanser.

Subsidiært annulleres den anfægtede beslutning, for så vidt som den pålægger en forpligtelse til tilbagesøgning af den udbetalte støtte, med tillæg af renter (artikel 5), mere subsidiært ophæves tilbagesøgningsforpligtelsen, for så vidt som den overstiger et bestemt beløb og indbefatter renter.

29. Parternes anbringender skal jeg nærmere behandle i sammenhæng med den retlige vurdering.

V — Retlig vurdering

30. Jeg skal først behandle kontraappellen, da denne vedrører spørgsmålet om, hvorvidt sagen kunne antages til realitetsbehandling af Retten.

A — Kommissionens kontraappel (klagepunktet om, at sagen burde have været afvist)

1) Parternes anbringender

31. Efter Kommissionens opfattelse skulle søgsmålene have været afvist af Retten, idet beslutningen ikke vedrører sagsøgerne individuelt i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (nu efter ændring artikel 230 EF).

32. Det er nemlig ikke en individuel støtte til en bestemt virksomhed, der erklæres for uforenelig med fællesmarkedet ved den anfægtede beslutning, men en støtteordning. En sådan beslutning vedrører ikke nuværende eller fremtidige modtagere af

støtte individuelt. Domstolen og retten har i en række sammenlignelige tilfælde afvist at realitetsbehandle sagerne¹³.

33. Rettens dom i sagen T-55/99¹⁴, som kan gøre det nærliggende at drage en anden konklusion, er ifølge Kommissionen ikke tilstrækkeligt begrundet og er ikke overbevisende. I Sardegna Lines-dommen¹⁵ antog Domstolen ganske vist en virksomheds sagsanlæg til realitetsbehandling. Men sagen er ikke sammenlignelig, da støtteordningen kun vedrørte ganske få virksomheder, og Kommissionen havde undersøgt sagsøgerens konkrete tilfælde under den formelle procedure.

34. Det er ifølge Kommissionen heller ikke af hensyn til en effektiv retsbeskyttelse nødvendigt at behandle sådanne søgsmål. De berørte virksomheder kan nemlig anlægge sag til prøvelse af tilbagebetalingskravet og her gøre fejl ved beslutningen gældende. Den nationale ret kan herefter anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende beslutningens gyldig-

13 — Kommissionen henviser til dom af 10.7.1986, sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469, præmis 16, af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 14-16, og af 7.12.1993, sag C-6/92, Federmineria m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 6357, præmis 11-16, samt til Rettens dom af 5.6.1996, sag T-398/94, Kahn Scheepvaart mod Kommissionen, Sml. II, s. 477, præmis 39-43, og af 11.2.1999, sag T-86/96, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 179, præmis 42-54.

14 — Dom af 29.9.2000, CETM, Sml. II, s. 3207, præmis 22-25.

15 — Dom af 19.10.2000, forenede sager C-15/98 og C-105/99, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, Sml. I, s. 8855, præmis 31-35.

hed. Ifølge TWD Textilwerke Deggendorf-dommen¹⁶ står denne udvej imidlertid ikke åben for de berørte, hvis de kunne have påklaget beslutningen ved et direkte søgsmål.

vedrører støtteordningen som sådan, der ikke længere må praktiseres. Beslutningen berører dermed også et ubestemt antal yderligere potentielle støttemodtageres interesser.

35. Ingen af parterne har ganske vist udtalt sig om formalitetsspørgsmålet for Retten. Men Retten burde, som det fremgår af fast praksis¹⁷, af egen drift have undersøgt, om sagen kunne antages til realitetsbehandling. Rettens tilsidesættelse af denne forpligtelse kan påklages i en appelsag.

38. For det andet erklærer beslutningen kun bestemte kategorier af den støtte, der er ydet ifølge de regionale love, for uforenelige med fællesmarkedet. Det er kun medlemsstaten og den pågældende virksomhed selv, der i det konkrete tilfælde afhængig af virksomhedens aktiviteter kan bedømme, om støtten skal tilbagebetales.

36. Dernæst har Kommissionen i detaljer gjort rede for, hvorfor den anfægtede beslutning, som er rettet til Den Italienske Republik, ikke vedrører sagsøgerne individuelt.

39. For det tredje mister en retsakt ifølge Domstolens praksis ikke sin almen gyldighed og dermed sin karakter af forordning, fordi det er muligt at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på grundlag af objektive faktiske og retlige omstændigheder, som er fastlagt i akten, og som er relevante i forhold til dens formål¹⁸.

37. For det første har Kommissionen anført, at den i beslutningen ikke har udtalt sig om nogen konkret støtte, der var ydet bestemte virksomheder. Ganske vist kræver den, at allerede udbetalt støtte tilbagebetales. Men dette betyder ikke, at beslutningen er rettet til en afgrænset modtagerkreds, da den ikke kun omfatter al hidtil ydet støtte og kræver denne tilbagebetalt, men også

40. For det fjerde er det ifølge Kommissionen ikke tilstrækkeligt, at de berørte personer tilhører en gruppe, der kunne bestemmes på tidspunktet for beslutningens

16 — Dom af 9.3.1994, C-188/92, Sml. I, s. 833, præmis 26.

17 — Dom af 23.4.1986, sag 294/83, Parti écologiste »Les Verts« mod Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 19, af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 23, af 8.7.1999, sag C-49/92 P, Kommissionen mod Anic, Sml. I, s. 4125, præmis 212, og af 8.7.1999, sag C-199/92 P, Hüls mod Kommissionen, Sml. I, s. 4287, præmis 134.

18 — Dom af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz og Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, præmis 7, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 18.

vedtagelse. Bestemmelsen skal også vedrøre dem på grund af bestemte personlige egenskaber eller særlige omstændigheder, der adskiller dem fra alle andre.

2) Vurdering

a) Pligten til at undersøge formalitets-spørgsmålet

41. Ifølge retspraksis er det ikke udelukket, at en almenyldig retsakt samtidig kan berøre bestemte erhvervsdrivende individuelt¹⁹. Dette ændrer imidlertid intet ved, at de kriterier, der blev fastlagt i Plaumann-dommen²⁰, skal foreligge, for at dette er tilfældet.

42. I den foreliggende sag har sagsøgerne ifølge Kommissionen intet fremført, som adskiller dem fra andre på særlig vis. Beslutningen vedrører heller ikke deres retsstilling på en sådan måde, at Kommissionen ved vedtagelsen af beslutningen burde have taget hensyn til deres specielle situation.

43. Den italienske regering har under den mundtlige forhandling betvivlet, at Retten af egen drift skulle have undersøgt, om de anlagte sager kunne antages til realitetsbehandling.

44. Ifølge fast retspraksis er det en ufravigelig procesforudsætning, at et søgsmåls formalitet undersøges i embeds medfør²¹. Retten er også forpligtet til at foretage denne undersøgelse, medmindre man af hensyn til god retspleje kan undlade at undersøge formaliteten, fordi søgsmålet under alle omstændigheder må forkastes²².

45. Men man kan ikke ud fra det forhold, at Retten i den appellerede dom intet har anført vedrørende søgsmålets formalitet, slutte, at den ikke har undersøgt formaliteten og dermed tilsidesat en sådan forpligtelse. For såfremt søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, var der ingen grund til udtrykkeligt at fastslå dette, medmindre sagsøgte havde rejst en formalitetsindsigelse. Tværtimod kan man af det forhold, at Retten har undersøgt sagens realitet og delvis anerkendt den, drage den konklusion, at Retten har anset søgsmålet for at kunne realitetsbehandles.

46. De foreliggende faktiske omstændigheder adskiller sig for så vidt fra den situation, Domstolen skulle tage stilling til i dommen i sagen Rådet mod Boehringer Ingelheim Vetmedica²³. I denne sag havde Retten i

19 — Dom af 16.5.1991, sag C-358/89, Extramet mod Rådet, Sml. I, s. 2501, præmis 16, og Codorniu-dommen, nævnt i fodnote 18.

20 — Dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 213.

21 — Jf. den i fodnote 13 nævnte retspraksis.

22 — Dom af 26.2.2002, sag C-23/00 P, Rådet mod Boehringer Ingelheim Vetmedica m.fl., Sml. I, s. 1873, præmis 51 og 52.

23 — Dom nævnt i fodnote 22.

Første Instans forkastet søgsmålet i sin helhed som ubegrundet og udtrykkeligt erklæret, at den derfor ikke behøvede at træffe afgørelse vedrørende den afvisningspåstand, som Rådet havde fremsat. Domstolen bekræftede i sin dom i appelsagen anlagt af Rådet, at Retten ikke havde truffet nogen afgørelse om formaliteten, men heller ikke var forpligtet hertil²⁴. Hvis Retten derimod som i den foreliggende sag delvis giver sagsøgeren medhold, ligger der deri en implicit anerkendelse af, at sagen kan realitetsbehandles.

47. Jeg skal derfor ikke undersøge, om Retten har begået en retlig fejl ved af egen drift at have efterprøvet formaliteten. Jeg skal derimod undersøge, om Rettens implicitte anerkendelse af, at søgsmålet kunne realitetsbehandles, er korrekt.

48. Derimod er det ikke til hinder for undersøgelsen, at Kommissionen først har rejst formalitetsindsigelsen i sin kontraappel. Ganske vist må parterne principielt ikke fremsætte nye anbringender eller indsigelser i en appelsag²⁵. Men Domstolen har under appelsager taget hensyn til eller af egen drift selv fremsat sådanne nye

kritikpunkter, som vedrører den offentlige orden²⁶. Ifølge fast retspraksis er det en ufravigelig procesforudsætning, at et søgsmåls formalitet undersøges af egen drift, således at det er ligegyldigt, om der (rettidigt) er gjort indsigelse mod, at sagen realitetsbehandles²⁷.

49. Desuden er spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerne er individuelt berørt af den anfægtede beslutning, først og fremmest et spørgsmål af retlig art, der kan behandles i en appelsag.

b) Umiddelbar og individuel berørthed

50. I henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (efter ændring nu artikel 230 EF) kan enhver fysisk eller juridisk person indbringe en klage over en beslutning, som er rettet til en anden person, men berører den pågældende umiddelbart og individuelt.

51. Som Kommissionen selv har erkendt, vedrører den anfægtede beslutning sagsøgerne umiddelbart, selv om de nationale myndigheder først skal gennemføre beslut-

24 — Samme dom nævnt i fodnote 22, præmis 51 og 52.

25 — Dom af 1.6.1994, sag C-136/92 P, Kommissionen mod Brazzelli Lualdi m.fl., Sml. I, s. 1981, præmis 57-59, af 8.7.1999, sag C-227/92 P, Hoechst mod Kommissionen, Sml. I, s. 4443, præmis 39, og af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 177.

26 — Dom af 13.7.2000, sag C-210/98 P, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. I, s. 5843, præmis 56 og 57, vedrørende Kommissionens kompetence til at træffe den anfægtede beslutning.

27 — Jf. den i fodnote 13 nævnte retspraksis.

ningen. Disse skal nemlig tilbagesøge den støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, fra støttemodtagerne.

52. Det fremgår af Domstolens praksis, at for at en sagsøger kan anses for at være umiddelbart berørt, skal den anfægtede fællesskabsforanstaltning umiddelbart have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og foranstaltningen må ikke overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsretsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler²⁸.

53. Den anfægtede beslutning fastslår endelig, i hvilket omfang regionallovene indeholdt en med fællesmarkedet uforenelig støtte, uden at overlade Den Italienske Republik nogen skønsmargen med hensyn til bedømmelsen heraf. Endvidere kræver beslutningen denne støtte tilbagebetalt. Også dette krav er principielt bindende for medlemsstaten.

54. Det er imidlertid efter Domstolens faste praksis muligt, at der ved tilbagesøgning af støtte inden for visse grænser kan tages hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til de herfor gældende bestemmelser i national

ret²⁹. Drejer det sig om ikke-anmeldt støtte, er medlemsstatens skønsmargen til at undlade at rejse krav om tilbagebetaling dog stærkt begrænset. Domstolen antager nemlig, at der hos støttemodtagerne ikke kan bestå en berettiget forventning om, at den støtte, de har modtaget, er lovlig, medmindre den er blevet ydet under iagttagelse af den i EF-traktatens artikel 93 fastlagte procedure³⁰. Det er således ikke til hinder for, at sagsøgerne er umiddelbart berørt, at Kommissionens beslutning med hensyn til tilbagesøgningen yderligere kræver en gennemførelsesretsakt fra de nationale myndigheders side³¹.

55. Det er imidlertid tvivlsomt, om sagsøgerne er individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

56. I henhold til Plaumann-dommen vil personer, der »er adressater for en beslutning, kun [...] kunne påstå, at de berøres individuelt, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten«³². Denne formulering

29 — Jf. f.eks. dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 12 og 13, og af 20.3.1997, sag C-24/95, Land Rheinland-Pfalz mod Alcan Deutschland, Sml. I, s. 1591, præmis 24 og 25.

30 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt i fodnote 29, præmis 14, og Alcan-dommen, nævnt i fodnote 29, præmis 25.

31 — I sammenlignelige tilfælde er den umiddelbare berøret endnu ikke blevet anfægtet: jf. dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 5, og Sardegna Lines-dommen, nævnt i fodnote 13, præmis 36, samt Reittens dom af 29.9.2000, sag T-55/99, CETM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3207, af 22.11.2001, sag T-9/98, Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie mod Kommissionen, Sml. II, s. 3367, præmis 47-51, og af 6.3.2003, forenede sager T-228/99 og T-233/99, Westdeutsche Landesbank m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 435.

32 — Plaumann-dommen, nævnt i fodnote 20, s. 238.

28 — Dom af 5.5.1998, sag C-386/96 P, Société Louis Dreyfus & Cie mod Kommissionen, Sml. I, s. 2309, præmis 43, og den deri nævnte retspraksis.

ring, som nyligt er blevet bestridt, især i forbindelse med privates klager over forordninger, fastholder Domstolen stadig³³.

57. Ifølge retspraksis har en retsakt almenlydlig karakter og vedrører ikke private individuelt, hvis den finder anvendelse på objektivt fastlagte situationer og skaber retsvirkninger for kategorier af personer, der opfylder visse generelt og abstrakt fastlagte betingelser³⁴. På den anden side er det ikke udelukket, at en norm, der finder anvendelse på alle berørte erhvervsdrivende, under visse omstændigheder vil kunne berøre nogle af de pågældende erhvervsdrivende individuelt³⁵.

58. Ud fra den omstændighed, at den anfægtede beslutning vedrører en ved lov fastsat støtteordning, slutter Kommissio-

nen, at beslutningen finder anvendelse på objektivt fastlagte situationer og skaber retsvirkninger for kategorier af personer, der opfylder visse abstrakt fastlagte betingelser, nemlig alle transportvirksomheder med hjemsted i Friuli-Venezia Giulia-regionen, som allerede har opnået støtte eller i fremtiden ville have kunnet opnået støtte i henhold til den omtvistede ordning.

59. Der er ingen tvivl om, at beslutningen for så vidt kun vedrører en kategori af personer, der opfylder visse abstrakt fastlagte betingelser, idet den erklærer støtteordningen for uforenelig med fællesmarkedet og kræver anvendelsen af disse bestemmelser bragt til ophør. Beslutningen har dermed retsvirkninger for de virksomheder, der allerede har opnået støtte, men samtidig også for et ubestemt stort antal potentielle modtagere af fremtidig støtte. Men ifølge den nævnte retspraksis udelukker dette ikke, at bestemte erhvervsdrivende også individuelt kan være berørt af den samme retsakt.

60. Sagsøgerne er transportvirksomheder med hjemsted i Friuli-Venezia Giulia-regionen, som har modtaget statsstøtte fra regionen på grundlag af lov nr. 28/1981 og nr. 4/1985. Den støtte, de har modtaget, har Kommissionen ikke blot erklæret for uforenelig med fællesmarkedet i den anfægtede beslutning. Den har samtidig også krævet støtten betalt tilbage. At sagsøgerne faktisk hører til den gruppe virksomheder, der er berørt af tilbagesøgningskravet, har

33 — Dom af 2.4.1998, sag C-321/95 P, Greenpeace Council m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, præmis 7 og 28, af 22.11.2001, sag C-451/98, Antillean Rice Mills mod Rådet, Sml. I, s. 8949, præmis 49, af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 36, og af 10.12.2002, sag C-312/00 P, Kommissionen mod Camar og Tico, Sml. I, s. 11355, præmis 73.

34 — Domstolens kendelse af 26.10.2000, sag C-447/98 P, Molkerei Großbraunschweig og Bene Nahrungsmittel mod Kommissionen, Sml. I, s. 9097, præmis 67, og af 28.6.2001, sag C-351/99 P, Eridania SpA m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 3007, præmis 40, samt dom af 27.3.1990, sag C-229/88, Cargill m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1303, præmis 18.

35 — Dom af 16.5.1991, sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet, Sml. I, s. 2501, præmis 13, af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19 og 20, og af 31.5.2001, sag C-41/99 P, Saddam Zucchericifici m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 4239, præmis 27.

de påvist for Retten ved at fremlægge skrivelser fra regionen, med hvilke denne henvendte sig til dem mellem september og december 1997 og krævede tilbagebetaling af støtten.

lingsprogram for uforenelig med fællesmarkedet og forbød dets gennemførelse. Domstolen afviste sagen. Efter Domstolens opfattelse var sagsøgeren ikke berørt, da denne ikke selv var den endelige modtager af støtten. Domstolen udtalte endvidere:

61. Der er tvivl om, hvorvidt Kommissionens beslutning berører sagsøgerne på grund af bestemte personlige egenskaber eller særlige omstændigheder, der adskiller dem fra alle andre, fordi de har modtaget en ulovlig støtte, som Kommissionen har krævet tilbagebetalt.

»For så vidt som DEFI varetager de nævnte erhvervsdrivendes interesser, bemærkes, at ordningen ikke indeholder regler om, hvilke virksomheder der skal modtage støtte; Kommissionens beslutning berører følgelig såvel enhver virksomhed, der kan indgive ansøgning om støtte, som alle øvrige erhvervsdrivende i den pågældende sektor«³⁷.

62. Kommissionen har henvist til en række domme og heraf draget den konklusion, at Domstolen ikke har anset den pågældende kategori af personer for individuelt berørte af en beslutning, hvis denne drejede sig om et støtteprogram eller en ved lov indført støtteordning.

64. Denne dom giver imidlertid ingen hjælp til besvarelse af det foreliggende spørgsmål allerede af den grund, at den anfægtede beslutning i den sag vedrørte en endnu ikke gennemført støtte og derfor ikke krævede tilbagebetaling af allerede udbetalte beløb. Desuden bygger dommen især på DEFI's særlige situation.

63. I DEFI-dommen³⁶ havde et organ til tekstilbranchens fremme (Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement — DEFI) anfægtet en beslutning truffet af Kommissionen og rettet til Den Franske Republik. Organet skulle tilføres indkomster fra en skattelignende afgift. Ved hjælp heraf skulle det gennemføre foranstaltninger til tekstilbranchens fremme. I den anfægtede beslutning erklærede Kommissionen det anmeldte udvik-

65. Kommissionen har endvidere henvist til Van der Kooy-dommen³⁸. Denne sag drejede sig om en beslutning truffet af Kommissionen, i hvilken en præferencetarif for

36 — Nævnt i fodnote 13.

37 — DEFI-dommen, nævnt i fodnote 13, præmis 16.

38 — Nævnt i fodnote 13.

levering af gas til gartnerier blev betegnet som statsstøtte. Domstolen afviste at realitetsbehandle et søgsmål indgivet af visse gartnerier, der påklagede den pågældende beslutning, med følgende begrundelse:

»Den anfægtede beslutning berører sagerne alene på grund af deres objektive egenskaber af gartnere etableret i Nederlandene, som kan drage fordel af en præferencetarif for gas med samme ret som alle andre gartnere, der befinder sig i samme situation. Beslutningen fremtræder følgelig over for dem som en generel foranstaltning, som gælder i objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for en gruppe retssubjekter, der er bestemt generelt og abstrakt«³⁹.

66. I den beslutning, der var genstand for Van der Kooy-dommen, krævede Kommissionen endda alene, at støtteordningen ophævedes ex nunc. Lige så lidt som i de andre domme, Kommissionen har henvist til⁴⁰, krævede den her tilbagebetaling af allerede ydet støtte. Af disse domme kan man derfor ikke udlede, at en beslutning, der ikke blot erklærer en støtteordning for uforenelig med fællesmarkedet, men sam-

tidig også kræver tilbagesøgning af den støtte, der er udbetalt på grundlag af ordningen, ikke angår modtagerne af den støtte, der skal betales tilbage, individuelt.

67. Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at der ikke af Sardegna Lines-dommen⁴¹ kan drages nogen almenlydig slutning om, at Domstolen ikke kan realitetsbehandle sager anlagt af støttemodtagere til prøvelse af en beslutning vedrørende et støtteprogram, i hvilken der også kræves tilbagebetaling af støtten. I den beslutning, den daværende sag handlede om, havde Kommissionen gjort indsigelse mod lovbestemmelser i regionen Sardinien, ifølge hvilke rederier bl.a. kunne opnå kreditter på gunstige rentevilkår til bygning, ombygning og reparation af skibe, der var indregistreret på Sardinien.

68. Domstolen fastslog i Sardegna Lines-dommen:

»Sardegna Lines befinder sig under alle omstændigheder i en anden situation [end sagsøgerne i Van der Kooy-sagen og Federmineria-sagen]. Virksomheden er ikke alene berørt af beslutning 98/95 som en virksomhed inden for søfartssektoren på Sardinien, der potentielt kan drage fordel af

39 — Præmis 15.

40 — I Federmineria-dommen, nævnt i fodnote 13, havde Kommissionen i den omtvistede beslutning lige som i Van der Kooy-sagen kun krævet, at den omtvistede ordning ophævedes. Rettens dom i sagen *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen*, nævnt i fodnote 13, vedrørte Kommissionens afvisning af at godkende forlængelsen af en støtteordning. Endelig var det i Kahn Scheepvaart-sagen, nævnt i fodnote 13, ikke en støttemodtager, men derimod en ikke begunstiget konkurrent, der havde anlagt sagen.

41 — Nævnt i fodnote 15.

støtteordningen for rederier på Sardinien, men ligeledes som faktisk modtager af en individuel støtte i henhold til denne ordning, som Kommissionen har krævet tilbagesøgt.

sagen. Men de adskiller sig fra de faktiske omstændigheder i Van der Kooy-sagen og Federmineria-sagen, hvor støtten blev ydet i form af præferencetariffer, der anvendtes automatisk og ikke — som i denne sag — ved individuelle forvaltningsakter.

Det følger heraf, at Sardegna Lines er individuelt berørt af beslutning 98/95⁴².

69. Efter Kommissionens opfattelse er der i Sardegna Lines-sagen tale om et særtilfælde, idet der under udøvelse af et bredt skøn var ydet sagsøgeren støtte ved en retsakt, som var udstedt efter vedtagelsen af støtteordningen. Endvidere var den samlede udviklingsstøtte blevet fordelt på få modtagere, hvoraf sagsøgeren havde fået langt den største del. Kommissionen var bekendt med modtagerne, og der var blevet taget hensyn til de enkelte tilfælde i den formelle procedure.

71. For det andet kan man ikke i den omtvistede beslutning i Sardegna Lines-sagen⁴³ finde nogen henvisning til, at Kommissionen havde undersøgt sagsøgerens situation eller på nogen anden måde taget hensyn hertil. Også Domstolen tog i nævnte præmis alene det forhold i betragtning, at sagsøgeren Sardegna Lines var berørt som modtager af en støtte, som Kommissionen havde krævet tilbagebetalt. Den omtalte ingen andre omstændigheder, der individualiserer sagsøgeren, som f.eks. en hensyntagen til sagsøgerens tilfælde under den administrative procedure.

70. Hertil skal jeg for det første konstatere, at også de foreliggende regionallove er blevet gennemført ved enkelte retsakter, hvorved ansøgerne har fået bevilget konkrete beløb. Ved afgørelsen af, »om« og i hvilken størrelse der skulle ydes støtte, har myndighederne i Friuli-Venezia Giulia-regionen tilsyneladende også udøvet et skøn. For så vidt er støtteordningerne i nærværende sag sammenlignelige med de relevante bestemmelser i Sardegna Lines-

72. Den foreliggende sag adskiller sig fra Sardegna Lines-sagen derved, at der på grundlag af støttelovgivningen i Friuli-

42 — Præmis 34 og 35.

43 — Kommissionens beslutning 98/95/EF af 21.10.1997 vedrørende støtte, som regionen Sardinien (Italien) har ydet rederier på Sardinien, EFT 1998 L 20, s. 30.

Venezia Giulia-regionen muligvis er blevet ydet støtte til et større antal virksomheder⁴⁴.

73. Ifølge fast retspraksis er det imidlertid ikke afgørende for, om den pågældende er individuelt berørt, at antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den anfægtede retsakt på et givet tidspunkt finder anvendelse på, lader sig bestemme mere eller mindre nøjagtigt⁴⁵. Selv om tilbagebetalingskravet således har retsvirkninger for et større antal virksomheder, er det ikke udelukket, at disse er berørt individuelt.

74. Det er derimod tilsyneladende afgørende, at gruppen af berørte er lukket. Dette bliver særlig tydeligt, hvis man erindrer sig Domstolens domme om tildeling af importlicenser⁴⁶. I disse tilfælde fastslog Domstolen, at ansøgerne til importlicenser er individuelt berørt af en forordning, i hvilken Kommissionen med tilbagevirkende kraft fastlægger, i hvilket omfang de ansøgninger, der er indgivet inden for et bestemt tidsrum, skal imødekommes. En

sådan forordning er nemlig i virkeligheden en »række individuelle afgørelser«, eftersom antallet af ansøgninger, der kunne være berørt, lå fast, da forordningen blev udstedt, og der ikke kunne komme nye ansøgninger til.

75. Selv om disse domme ikke uden videre kan overføres på omstændighederne i andre sager⁴⁷, kan det princip dog udledes af dem, at det udslagsgivende moment for, om nogen kan anses for individuelt berørt, er, at gruppen af berørte er lukket, og at der — også teoretisk — ikke kan komme flere personer til, som den anfægtede retsakt ligeledes kan finde anvendelse på⁴⁸.

76. Overfører man dette til den foreliggende sag, må jeg konstatere, at gruppen af potentielle fremtidige støttemodtagere, som efter vedtagelsen af beslutningen ikke længere kan modtage nogen støtte, i teorien er ubegrænset. Men de virksomheder, der allerede har fået støtte og nu må betale denne tilbage, udgør en lukket gruppe. Der kan ikke tilgå denne gruppe flere berørte, efter at regionen indstillede anvendelsen af støtteordningen pr. 1. januar 1996, dvs. allerede inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

44 — I den anfægtede beslutning nævner Kommissionen, at i alt cirka 2 200 støtteansøgninger blev imødekommet. Det drejer sig ganske vist i langt fra alle tilfælde om støtte, der skal tilbagebetales. Tværtimod skal de tilfælde udskilles, hvor der på grund af manglende liberalisering af markedet ikke forelå nogen begrænsning af konkurrencen, og de tilfælde, hvor en fritagelse for forbuddet mod støtte kunne finde anvendelse på grund af en undtagelse, der gjaldt investeringer til fordel for kombineret transport.

45 — Jf. den i fodnote 18 nævnte retspraksis.

46 — Dom af 1.7.1965, forenede sager 106/63 og 107/63, Töpfer m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1965-1967, s. 67, org. ref.: Rec. s. 547, af 13.5.1971, forenede sager 41/70, 42/70, 43/70 og 44/70, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83, org. ref.: Rec. s. 411, og af 6.11.1990, sag C-354/87, Weddel mod Kommissionen, Sml. I, s. 3847.

47 — Domstolens kendelse af 28.6.2001, sag C-351/99 P, Eridania m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 5007, præmis 54.

48 — Jf. i samme retning også dom af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 11, og af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 19 og 31.

77. Kommissionen har hertil anført, at den ikke havde kendskab til de konkret berørte, da den vedtog beslutningen, og derfor ikke kunne tage hensyn til deres situation. De nationale myndigheder skulle i så fald først have undersøgt, om den støtte, virksomhederne havde modtaget, var erklæret lovlig eller ulovlig, og hvilket omfang udbetalingerne havde haft.

78. Jeg skal hertil bemærke, at Kommissionen i den anfægtede beslutning har foretaget konstateringer vedrørende det nøjagtige antal bevilgede ansøgninger, det samlede beløb af de udbetalte budgetmidler og den gennemsnitlige støtteintensitet. Dernæst har den sondret mellem, hvilken af de to love støtten blev givet i henhold til, og hvilke af de forskellige foranstaltninger, som er fastlagt i lovene, midlerne er blevet anvendt til. Dog kunne Kommissionen ikke ud af disse angivelser hente oplysninger om, hvilke konkrete støttemodtagere der rent faktisk var berørt af kravet om tilbagebetaling.

79. I retspraksis findes der forskellige indfaldsvinkler til spørgsmålet om, hvorvidt private kun kan anses for individuelt berørte, hvis Kommissionen kendte til deres forhold, da den vedtog beslutningen. I de nævnte domme vedrørende tildeling af importlicenser skulle ansøgningerne ikke indsendes til Kommissionen, men til de nationale myndigheder, som derefter blot skulle meddele Kommissionen summen af de importmængder, der var søgt om. Hertil udtalte Domstolen, at Kommissionen ved at

vedtage de omhandlede forordninger »bestemte — selv om den udelukkende havde kendskab til de mængder, der var ansøgt om — i hvilket omfang den enkelte ansøgning kunne imødekommes«⁴⁹.

80. Det kan heraf sluttes, at de, der er individuelt berørt af en retsakt, ikke behøver være konkret kendte af Kommissionen, når den vedtager akten. Det er tilstrækkeligt, at de berørte kan identificeres — selv om dette kun kan foretages af de nationale myndigheder, som gennemfører Kommissionens beslutning.

81. I Piraiki-Patraiki-dommen⁵⁰ lagde Domstolen derimod til grund, at Kommissionen faktisk rådede over tilstrækkelige oplysninger om de virksomheder, der var berørt af den anfægtede retsakt, eller kunne indhente tilsvarende informationer.

82. Skønt Kommissionen også i denne sag havde kunnet indhente oplysninger hos de italienske myndigheder om de virksomheder, der var ramt af kravet om tilbagebetaling, er der alligevel et tungtvejende argu-

49 — Weddel-dommen, nævnt i fodnote 46, præmis 22; jf. også International Fruit Company-dommen, nævnt i fodnote 46, præmis 16 og 22.

50 — Nævnt i fodnote 48, præmis 30 og 31.

ment, der taler mod at lade den individuelle berørthed være afhængig af, om Kommissionen, da den vedtog beslutningen, kendte til de konkret berørte.

83. Det ville indebære en betydelig mangel på retssikkerhed for de berørte, hvis deres søgsmålsret i den sidste ende afhang af, om Kommissionen var bekendt med deres sag eller ikke. Det beror ikke så sjældent på tilfældigheder, hvilke konkrete støttebeløb Kommissionen er underrettet om på det tidspunkt, hvor den undersøger en støtteordning. Kommissionens viden kan således f.eks. hidrøre fra mere eller mindre fuldstændige angivelser i klager fra konkurrenter eller fra oplysninger fra de nationale myndigheder. Da beslutningen ikke er rettet til sagsøgeren, inddrages vedkommende ikke i den administrative procedure, men bliver først bekendt med iværksættelsen af den formelle procedure ved meddelelse i EF-Tidende. Han kan således ikke vide, hvorvidt Kommissionen har taget hensyn til hans tilfælde, da den undersøgte den nationale ordning.

84. Jeg skal desuden her endnu en gang understrege, at Domstolen i Sardegna Lines-dommen, som netop vedrørte en sag om tilbagesøgning af støtte, ikke stillede noget tilsvarende krav.

85. Modtageren af statsstøtte er derfor berørt individuelt af en beslutning truffet af Kommissionen vedrørende en generel støtteordning, der udgør grundlaget for at yde støtte, for så vidt Kommissionen her pålægger tilbagesøgning af støtten, og det dermed er en lukket personkreds, som ikke længere kan udvides, der er berørt. Det forhold, at det drejer sig om et stort antal berørte, og at Kommissionen ikke nærmere kendte disse, da den vedtog beslutningen, er ikke til hinder for, at de kan være individuelt berørt. Det er tilstrækkeligt, at de berørte kan identificeres af de for tilbagesøgningen kompetente nationale myndigheder.

86. Endelig skal jeg kort behandle Kommissionens argument om, at det af hensyn til en effektiv retsbeskyttelse muligvis endda ville være fordelagtigere for de berørte, hvis de ikke umiddelbart kunne anfægte beslutningen, eftersom de ifølge retspraksis, således som den fastlægges i TWD Textilwerke Deggendorf-sagen⁵¹, i så fald ville være udelukket fra at påberåbe sig beslutningens ugyldighed for de nationale domstole.

87. I TWD Textilwerke Deggendorf-dommen fastslog Domstolen⁵²

51 — Nævnt i fodnote 16. Jf. også dom af 30.1.1997, sag C-178/95, Wiljo, Sml. I, s. 585, præmis 21, og af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197, præmis 30.

52 — Nævnt i fodnote 16, præmis 26.

»at den nationale ret er bundet af en beslutning, som Kommissionen har vedtaget i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, [at gyldigheden altså ikke længere kan anfægtes,] når der ved denne ret i forbindelse med de nationale myndigheders gennemførelse af beslutningen anlægges et søgsmål af støttemodtageren, som er adressat for gennemførelsesforanstaltningerne, hvorunder denne gør gældende, at Kommissionens beslutning er ulovlig, og når støttemodtageren, selv om medlemsstaten havde underrettet denne skriftligt om Kommissionens beslutning, ikke har anlagt sag til prøvelse af beslutningen i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2, eller ikke har anlagt sag inden for den fastsatte frist«.

88. Domstolen understregede udtrykkeligt i den forbindelse, at det præjudicielle spørgsmål skulle besvares »på baggrund af disse omstændigheder« altså af den sag, der dengang forelå, i hvilken de nationale myndigheder havde tilsendt sagsøgeren beslutningen og gjort opmærksom på, at sagsøgeren kunne anlægge sag til prøvelse af beslutningen ved Domstolen⁵³. Det følger altså af retspraksis, at det afhænger af de konkrete omstændigheder i en sag, hvornår det rent faktisk er udelukket at påberåbe sig en beslutnings ugyldighed for en national domstol.

89. Som generaladvokat Jacobs desuden har anført i Unión de Pequeños Agricultores-sagen, er det særdeles tvivlsomt, om

muligheden for at gøre en fællesskabsretsakts ugyldighed gældende for en national ret, giver bedre retsbeskyttelse end et annulationssøgsmål⁵⁴. Det er nemlig ikke altid sikkert, at den nationale ret anmoder Domstolen om en præjudiciel afgørelse. I alle tilfælde kan overvejelser, der bygger på princippet om sikring af en effektiv retsbeskyttelse, ikke føre til en snæver fortolkning af privates klageret i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 4.

90. Som konklusion må det altså fastslås, at sagsøgerne er berørt individuelt, og at søgsmålet for Retten dermed kunne realitetsbehandles. Sagsøgerne tilhører nemlig en lukket gruppe berørte, der ved konkrete retsakter på grundlag af den omtvistede lovgivning havde modtaget støtte, som Kommissionen i den anfægtede beslutning krævede tilbagebetalt. Denne omstændighed udskiller dem klart fra gruppen af alle øvrige transportvirksomheder, der kun er generelt berørt som potentielle støttemodtagere.

91. Kommissionens kontraappel skal derfor forkastes.

53 — TWD Textilwerke Deggendorf-sagen, nævnt i fodnote 16, præmis 11.

54 — Forslag til afgørelse af 21.3.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, på s. 6681, punkt 36 ff.

B — *Den Italienske Republiks appel*

1) Urigtig bedømmelse, hvorved støtten til foretagender, der leverer transportydelser inden for den internationale transportsektor, blev anset for ny støtte

a) Parternes argumenter

92. Den italienske regering har bestridt Rettens konstatering af, at støtten til virksomheder, der leverer transportydelser inden for den internationale transportsektor, skal klassificeres som ny støtte, fordi den er ydet efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1018/68.

93. Det er Den Italienske Republiks opfattelse, at eftersom transport mellem medlemsstaterne før den 1. januar 1993 kun havde kunnet udføres inden for rammerne af kontingenter og bilaterale aftaler, havde der endnu ikke hersket nogen (fuldstændig) konkurrence, som kunne være blevet fordrejet ved støtten. Først fra og med den fuldstændige liberalisering kunne foranstaltningerne klassificeres som støtte, og da kun som eksisterende støtte, der kunne forbydes med virkning *ex nunc*.

94. Den italienske regering mener lige som de øvrige procesdeltagere, at Kommissionen skulle have påvist, hvilke konkrete virksomheder der har lidt tab som følge af den ydede støtte.

95. Endelig har den italienske regering og de øvrige procesdeltagere desuden understreget, at der mellem 1990 og 1995 i det hele kun blev udbetalt 17 000 mio. ITL til 300 virksomheder, og at de virksomheder, der havde profiteret af støtten, kun havde haft en ubetydelig markedsandel.

96. De øvrige procesdeltagere har hertil føjet, at Retten ikke har undersøgt, om den omhandlede støtte overhovedet kom den internationale transport inden for Fællesskabet eller den internationale transport mellem Italien og tredjelande til gode. Når alt kommer til alt, havde støtten blot tjent til at udligne de italienske virksomheders ufordelagtige stilling i konkurrencen på grund af de alt for høje rentesatser.

97. Efter den italienske regerings opfattelse indeholder den appellerede dom desuden en utilstrækkelig begrundelse, da der ikke er redegjort for, om de omtvistede foranstaltninger skadede samhandelen inden for Fællesskabet eller truede med at fordreje konkurrencevilkårene.

98. Kommissionen er af den opfattelse, at Retten i den appellerede doms præmis 145 med rette fastslog, at der i 1981 og 1985, i hvert fald inden for rammerne af kontingenterne, herskede konkurrence inden for Fællesskabet med hensyn til transporttydelser mellem medlemsstaterne. Støtten kunne medføre en begrænsning af konkurrencen. Derimod kræver EF-traktatens artikel 92 ikke nogen påvisning af, at bestemte virksomheder har lidt tab.

99. Ifølge Kommissionen er den omstændighed, at støtten ikke har været særlig høj, efter fast retspraksis uden betydning. I et stærkt opsplittet marked kan nemlig selv den mindste støtte påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

101. Som Retten i den appellerede doms præmis 92 og 94 med rette har fastslået, bestod der inden for rammerne af kontingenterne en situation med effektiv konkurrence. Støttemodtagere med hjemsted i regionen Friuli-Venezia Giulia, som var i besiddelse af en licens, konkurrerede både med virksomheder fra andre egne i Italien og med virksomheder fra andre medlemsstater. Den italienske regerings påstand om, at det først var fra det tidspunkt, hvor markederne blev fuldstændigt liberaliserede, at der herskede konkurrence inden for sektoren for international vejgodstransport, må derfor forkastes. Eftersom der allerede var konkurrence, da støtten blev indført (i 1981, henholdsvis 1985), blev denne derfor med rette klassificeret som ny støtte⁵⁵.

102. Den italienske regering har endvidere anført, at Retten har overset, at Kommissionen ikke har godtgjort, at konkurrencen er blevet fordrejet og samhandelen har lidt skade. I hvert fald er beslutningen ikke tilstrækkelig begrundet på dette punkt.

b) Vurdering

100. Betingelsen for, at en støtte kan fordreje konkurrencevilkårene, er, at der i den pågældende sektor overhovedet hersker konkurrence. Vejgodstransporten mellem medlemsstaterne var i årene mellem 1969 og den 1. januar 1993 kun delvis åbnet for konkurrence. Inden for rammerne af kontingenter fik transportvirksomhederne en licens til et bestemt køretøj med en løbetid på ét år.

103. Ifølge retspraksis kan det allerede af de omstændigheder, under hvilke støtten er ydet, fremgå, at støtten påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene; i sådanne tilfælde er det tilstrækkeligt, at Kommissionen angiver disse

⁵⁵ — Jf. præmis 145 i den appellerede dom.

omstændigheder i beslutningen⁵⁶. I den anfægtede beslutning har Kommissionen anført, at støtten styrker de begunstigede virksomheders position over for de ikke-begunstigede konkurrenter ved en forbedring af de førstnævntes økonomiske situation og dermed deres handlefrihed. Heraf følger også en påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet. Dermed har Kommissionen opfyldt de krav, retspraksis stiller.

104. Kommissionen var ikke forpligtet til at anføre de faktiske virkninger af den allerede ydede støtte, især det tab, som ikke-begunstigede konkurrenter havde lidt. Hvis dette var tilfældet, ville dette krav begunstige de medlemsstater, der yder støtte under tilsidesættelse af underretningspligten ifølge artikel 93, stk. 3, EF, på de medlemsstaters bekostning, der giver underretning om en projekteret støtte⁵⁷. Derfor kan der intet indvendes mod Rettens konstateringer vedrørende dette spørgsmål i den appellerede doms præmis 76-82.

105. Den italienske regering støtter desuden dette anbringende i sin appel på, at Retten ikke i tilstrækkelig grad har taget hensyn til de begunstigede virksomheders

beskedne størrelse og den ydede støttes beskedne omfang ved bedømmelsen af påvirkningen af konkurrencevilkårene.

106. I præmis 84-87 fastslår Retten, under påberåbelse af sin⁵⁸ og Domstolens⁵⁹ retspraksis, at selv en støtte af beskedent omfang kan fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen. Den bemærker endvidere, at netop ved en markedsstruktur som den, der karakteriserer transportsektoren, kan allerede relativt beskedne beløb, som gives til små virksomheder, påvirke konkurrencen.

107. Domstolen har stadfæstet den af Retten nævnte praksis i en nylig afsagt dom og desuden tilføjet: »Andre faktorer kan nemlig spille en afgørende rolle ved vurderingen af, hvilken virkning en støtte har på samhandelen, herunder især om [...] de støttemodtagende virksomheder opererer inden for en sektor, som er særlig konkurrencebetonet«⁶⁰.

56 — Dom af 14.10.1987, sag 248/84, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4013, præmis 18, af 19.9.2002, sag C-113/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7601, præmis 54, og af 26.9.2002, sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8031, præmis 58.

57 — Dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 33, og dom i sagen C-113/00, Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 56, præmis 54.

58 — Retten nævner især dommen af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaams Gewest, Sml. II, s. 717, præmis 46, 49 og 50.

59 — Dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 43, af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 27, og af 14.9.1994, forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 42.

60 — Dom i sagen C-113/00, Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 56, præmis 30, og i sagen C-351/98, Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 56, præmis 51.

108. I en anden afgørelse, dommen i sagen Spanien mod Kommissionen (C-351/98), har Domstolen ganske vist fastslået, at »den omstændighed, at en beskeden støtte til en virksomhed ydes over en givet periode, inden for et vist antal økonomiske sektorer, udelukker, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes«⁶¹.

109. I den pågældende sag vedrørte denne konstatering imidlertid virksomheder, som ikke opererede inden for transportsektoren. Et andet sted i samme dom har Domstolen betegnet sektoren for vejtransport som en sektor, hvor selv en relativt beskeden støtte til små virksomheder på grund af sektorens særlige markedsstruktur — præget af overkapacitet og et stort antal små virksomheder — kan have virkning for konkurrencen⁶².

110. Det følger således også af Domstolens nyere retspraksis, at Retten har bedømt den omstændighed korrekt, at der i den foreliggende sag — således som den italienske regering har anført — ligeledes kun er ydet en relativt beskeden støtte til nogle små virksomheder.

111. Jeg skal ganske vist fastslå, at Kommissionen i betragtningerne til den anfægtede beslutning ikke udtrykkeligt har omtalt

den særlige markedsstruktur på transportområdet. Den har dog henvist til, at de minimis-reglen (for så vidt den overhovedet var vedtaget på ydelsestidspunktet) ikke gælder for transportområdet, da der her findes særlige konkurrencebestemmelser.

112. I betragtning af den klare retspraksis på dette punkt bør der ikke stilles overdrevne krav til betragtningerne til beslutningen. Det var derfor ikke tvingende nødvendigt, at Kommissionen i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt konkurrencevilkårene i transportsektoren kunne være påvirket trods støttens beskudne størrelse og de begunstigede virksomheders beskudne størrelse, udtalte sig om transportmarkedets særlige struktur.

113. Derfor skal også dette klagepunkt, herunder den utilstrækkelige begrundelse, der er gjort gældende i denne sammenhæng, forkastes.

114. Hvad angår de øvrige procesdeltagers argument om, at støtten kun havde tjent til at udligne de vanskeligheder, som de begunstigede virksomheder havde haft på grund af de dårlige kreditvilkår i Italien i sammenligning med virksomheder fra nabolandene, skal jeg fastslå, at Retten korrekt har forkastet denne indvending

61 — Nævnt i fodnote 56, præmis 51.

62 — Præmis 63-65.

med henvisning til den relevante retspraksis⁶³. En foranstaltning mister nemlig ikke sin karakter af støtte, blot fordi medlemsstatens formål hermed er ensidigt at tilnærme konkurrencevilkårene inden for en bestemt økonomisk sektor til de vilkår, som gælder i de øvrige medlemsstater⁶⁴. De øvrige procesdeltagere har ikke fremført nogen argumenter, der godtgjorde, at Rettens konstateringer herom var fejlagtige.

115. Det første anbringende skal derfor forkastes.

2) Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fornuftsprincippet og begrundelsespligten derved, at tilbagebetalingspligten udvidedes til at gælde den støtte, der blev ydet, efter at lovene nr. 28/81 og nr. 4/85 til støtte for den internationale godstransport var trådt i kraft

a) Parternes anbringender

116. Efter den italienske regerings opfattelse skal artikel 4 i den anfægtede beslutning forstås således, at den tidsmæssigt refererer til den støtte, der fra den 1. juli

1990 blev ydet til virksomheder, der opererede lokalt, regionalt og nationalt, og den støtte, der *fra dette tidspunkt* blev ydet til virksomheder, som opererede inden for international transport. Det er kun i dette omfang, at der også består en tilbagebetalingspligt i henhold til artikel 5.

117. Ifølge den italienske regering har Retten med henvisning til betragtningerne til beslutningen med urette fortolket denne således, at også den støtte, der var ydet før den 1. juli 1990 til fordel for den internationale transport, skulle betales tilbage.

118. Hvis tilbagebetalingspligten vedrørte al den støtte, der var blevet ydet siden støtteordningen trådte i kraft, skulle også den støtte, der var udbetalt for over 14 år siden, betales tilbage. Dette er en urimelig lang tid, hvilket fremgår af en sammenligning med forordning nr. 659/1999⁶⁵. I denne forordning, som ganske vist endnu ikke kan anvendes på den foreliggende sag, er der fastsat en forældelsesfrist på ti år.

119. Desuden havde regionen og de pågældende virksomheder haft tiltro til, at støtten var lovlig. Tilbagesøgningen ville have katastrofale følger for de oftest mindre virksomheder.

63 — Jf. navnlig præmis 100 i den appellerede dom.

64 — Dom af 10.12.1969, sag 6/69 og 11/69, Kommissionen mod Frankrig, org.ref.: Rec. s. 523, præmis 21, og af 19.5.1999, sag C-6/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2981, præmis 21.

65 — Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, EFT L 83, s. 1.

120. Også de øvrige procesdeltagere har anført, at tilbagesøgningen af støtten er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fornuftsprincippet og proportionalitetsprincippet, som er anerkendt i EF-traktatens artikel F, stk. 2 (nu artikel 6, stk. 2, EF). Ifølge retspraksis er det ikke forbudt for modtagere af ulovlig støtte at påberåbe sig ekstraordinære omstændigheder, som begrunder en beskyttelsesværdig forventning. I den foreliggende sag er støttens helt ubetydelige indvirkning på konkurrencen af betydning på dette punkt.

121. Kommissionen mener derimod, at Retten i betragtning af beslutningens ikke helt entydige konklusion kunne tage hensyn til dens begrundelse og derigennem nåede til den korrekte fortolkning, at tidsbegrænsningen ikke vedrørte støtte til fordel for den internationale transport.

122. Hvad princippet om beskyttelse af den berettigede forventning angår har Kommissionen henvist til retspraksis, hvoraf det fremgår, at en forældelsesfrist skal være fastlagt på forhånd⁶⁶. Da forordning nr. 659/1999 ikke kan anvendes i tidsmæssig henseende, mangler der i den foreliggende sag en relevant bestemmelse

fra lovgivers side. I øvrigt har den italienske regering ikke fremført noget argument, der kunne anfægte Rettens konstateringer i præmis 171-174.

b) Vurdering

i) Fortolkningen af den anfægtede beslutning

123. Konstateringen i artikel 4 i den anfægtede beslutning⁶⁷, hvorefter de tilskud, der er ydet efter den 1. juli 1990 til virksomheder, der var beskæftiget med lokal, regional eller national transport, og til virksomheder med internationale transportaktiviteter, ikke er forenelige med fællesmarkedet, skal, som Retten korrekt har fremhævet, fortolkes i lyset af hele sammenhængen i beslutningens konklusion.

124. Den dato, der nævnes i artikel 4, hænger sammen med konstateringen i artikel 1. Kommissionen forklarer nemlig her, at den støtte, der blev ydet indtil den 1. juli 1990 til fordel for transportvirksomheder, der virkede på nationalt, regionalt eller lokalt plan, ikke udgør statsstøtte. Kun når man tager hensyn til denne forklaring, der udelukkende vedrører indenlandsk transport, giver fristen i artikel 4 mening. Derimod er der ikke brug for en tilsvarende

66 — Kommissionen henviser her til dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiepharma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org.ref.: Rec. s. 661, præmis 19, og af 14.7.1970, sag 52/69, Geigy mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 223, org.ref.: Rec. s. 787, præmis 21.

67 — Jf. ovenfor, punkt 14.

frist med hensyn til international transport, da disse beløb allerede udgjorde statsstøtte, da de blev udbetalt. Desuden blev cabotagemarkedet åbnet på den anførte dato. Dette har dog kun betydning for bedømmelsen af den indenlandske transport.

125. En meningsfuld forklaring på, at skæringsdatoen 1. juli 1990 også vedrører støtte til fordel for den internationale transport, er det svært at finde. Især ville man ikke kunne forklare en tilsvarende begrænsning med, at Kommissionen tog hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som den italienske regering hævder. For det første ville det valgte tidspunkt være helt vilkårligt valgt med hensyn til den internationale transport. For det andet kunne der med beskyttelsen af den berettigede forventning som begrundelse højst ses bort fra kravet om tilbagebetaling. Men hensynet til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan ikke have indflydelse på spørgsmålet om, hvorvidt en støtte er eller ikke er forenelig med fællesmarkedet.

126. Resultatet af en systematisk fortolkning af den anfægtede beslutnings konklusion bliver derfor, at Retten har fortolket artikel 4 korrekt. Dette forhold bekræftes af formuleringer i betragtningerne til den anfægtede beslutning, som Retten henviser til i præmis 164 i den appellerede dom. Anbringendet om, at Retten med urette har udvidet beslutningen, må derfor forkastes.

ii) Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

127. Den italienske regering anfægter ikke den faste retspraksis, ifølge hvilken modtageren kun kan have en berettiget forventning om, at den støtte, de har modtaget, er lovlig, hvis den er blevet ydet under iagttagelse af den i EF-traktatens artikel 93 fastlagte procedure⁶⁸, hvilket imidlertid ikke var tilfældet i den foreliggende sag. Den henviser imidlertid i det væsentlige kun til den lange tid, der hengik mellem udbetalingen af de første støttebeløb og vedtagelsen af beslutningen om tilbagesøgning. Derfor udtaler den sig til fordel for en forældelse af tilbagesøgningsretten.

128. Men som Domstolen har fastslået⁶⁹, skal en forældelsesfrist for at opfylde sit formål fastsættes forud, og fastsættelsen af denne frist samt de nærmere bestemmelser for dens anvendelse henhører under fællesskabslovgivers kompetence. Ingen af de af fællesskabslovgiver forud fastsatte forældelsesbestemmelser kan anvendes på den foreliggende sag. Ganske vist begrænser artikel 15 i forordning nr. 659/1999 tilbagesøgning af støtte til ti år efter dens udbetaling. Men denne forordning trådte først i kraft i 1999 og kan ikke med tilbagevirkende kraft anvendes på forholdene i den foreliggende sag.

68 — Dom i sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, nævnt i fodnote 29, præmis 14, og Alcan-dommen, nævnt i fodnote 29, præmis 25.

69 — Dom af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 139, med henvisning til dom af 14.7.1970, sag 52/69, Geigy mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 661, org.ref.: Rec. s. 787, præmis 21.

129. Domstolen har imidlertid også fastslået, at det grundlæggende krav om retssikkerhed hindrer, at Kommissionen i det uendelige kan udsætte udøvelsen af sine beføjelser⁷⁰. Dog kan en forsinkelse af Kommissionens indgriben i forbindelse med ikke-anmeldt støtte først tilregnes den fra det tidspunkt, hvor den har fået kendskab til foranstaltningerne. I den foreliggende sag har Kommissionen først fået kendskab til de omtvistede støtteordninger i september 1995. Den italienske regering har intet fremført til støtte for, at Kommissionen har trukket proceduren i langdrag indtil vedtagelsen af den anfægtede beslutning den 30. juli 1997.

130. Jeg skal i øvrigt påpege, at den ringe betydning, som støtten påstås at have for konkurrencen, ikke er en omstændighed, der kan berettigede modtagerne til at have tiltro til dens lovlighed.

131. Derfor må også dette anbringende forkastes. Dette udelukker imidlertid ikke, at de nationale myndigheder i forbindelse med tilbagesøgning af støtte i det konkrete tilfælde tager hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning inden for de grænser, som Domstolens praksis har draget⁷¹.

iii) Fornuftsprincippet eller proportionalitetsprincippet

132. Den italienske regering gør endelig gældende, at der er sket en tilsidesættelse af fornuftsprincippet. Det fremgår af dens argumenter, at den frem for alt anser det for uforholdsmæssigt at kræve støtten tilbagebetalt, selv om den på den ene side kun har påvirket konkurrencen i beskedent omfang, mens tilbagebetalingspligten på den anden side har alvorlige følger for de berørte virksomheder.

133. Ifølge fast retspraksis er »tilbagesøgningen af en ulovlig støtte [...] den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig. Tilbagesøgning af en ulovligt udbetalt statsstøtte for herved at genoprette den oprindelige situation kan derfor principielt ikke betragtes som en foranstaltning, der ikke står i rimeligt forhold til formålene i traktatens bestemmelser om statsstøtte«⁷².

134. Dette udelukker ikke, at Kommissionen, når der foreligger ekstraordinære omstændigheder, kan undlade at stille krav om tilbagebetaling. Domstolen har i den nævnte retspraksis kun givet Kommissionen retningslinjer for udøvelsen af dens skønsebeføjelse i normaltilfælde.

70 — Falck-dommen, nævnt i fodnote 69, præmis 140, og Geigy-dommen, nævnt i fodnote 69, præmis 21.

71 — Jf. herom den i fodnote 29 nævnte retspraksis.

72 — Tubemeuse-dommen, nævnt i fodnote 59, præmis 66; jf. også dom af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 99.

135. Den italienske regering har imidlertid ikke fremført nogen holdbare argumenter, der taler for at undlade tilbagesøgning. Den har blot uden nærmere angivelser henvist til de alvorlige konsekvenser for støttemodtagerne og følgerne for arbejdsmarkedet. Kommissionen kan derfor ikke anses for at have udøvet et forkert skøn, når den pålægger tilbagesøgning og dermed lader det formål, der går ud på at genoprette konkurrencevilkårene, gå forud for støttemodtagernes interesser.

136. Da også klagepunktet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet er ubegrundet, skal hele anbringendet forkastes.

VI — Sagens omkostninger

137. Det bestemmes i procesreglementets artikel 122, stk. 1, at såfremt der ikke gives appellanten medhold, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da appellanten har tabt appelsagen, og Kommissionen har tabt kontraappellen, bør hver part bære sine egne omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

138. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen, at sagen afgøres således:

- 1) Den Italienske Republiks appel forkastes.
- 2) Kommissionens kontraappel forkastes.
- 3) Hver part bærer sine egne omkostninger.