

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 15. maj 2003¹

I — Indledning

1. Den Italienske Republik har i den foreliggende sag nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning af 30. juli 1997². I den anfægtede beslutning anså Kommissionen den statsstøtte, som Friuli-Venezia Giulia-regionen i perioden mellem 1981 og 1995 ydede til regionens vejgodstransportvirksomheder, for at være delvis uforenelig med fællesmarkedet og pålagde tilbagesøgning af støtten i det omfang, den var uforenelig hermed.

2. Sideløbende med Den Italienske Republiks søgsmål anlagde også en række af de virksomheder, der er berørt af tilbagebetalingskravet, sag ved Retten i Første Instans til prøvelse af beslutningen. Ved dom af 15. juni 2000 (herefter »Alzetta-dommen«)³ og ved dom af 4. april 2001 (herefter »Friuli-Venezia Giulia-dommen«)⁴ annullerede Retten beslutningen delvist. Den Italienske Republik har iværk-

sat appel til prøvelse af Alzetta-dommen (endnu ikke afgjort, registreret under nr. C-298/00 P)⁵ med påstand om ophævelse af dommen i det omfang, den stadfæster Kommissionens beslutning.

3. I den foreliggende sag går striden først og fremmest på, om støtten har bidraget til at fordreje konkurrencen på de pågældende markeder, som i hvert fald ved begyndelsen af støtteudbetalingerne endnu ikke var fuldt liberaliserede, og om betingelserne for en undtagelse fra støtteforbuddet var opfyldt. 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 98/182/EF af 30.7.1997 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.

⁴ — Dom af 4.4.2001, sag T-288/97, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen, Sml. II, s. 1169.

⁵ — I sag C-298/00 P fremsættes der ligeledes forslag til afgørelse den 15.5.2003 (dom af 29.4.2004, Sml. I, s. 4087, s. 4092).

II — Retsregler og faktiske omstændigheder

medlemsstat udført af virksomheder, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat.

A — Fællesskabsretten

4. 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 traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF) samt 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 vandveje⁶, præciserer, under hvilke betingelser medlemsstaterne kan yde lovlig støtte i EF-traktatens artikel 77's forstand.

6. Det internationale vejgodstransportmarked blev liberaliseret mellem 1969 og 1992 begyndende med 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«)⁷. 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 internationale transporter. Fra og med den 1. januar 1993 var dette marked fuldstændigt liberaliseret⁸.

7. Cabotage blev først liberaliseret fra den 1. juli 1990. Også her havde man i begyndelsen kontingenter, der gradvist blev forhøjet indtil den fuldstændige liberalisering den 1. juli 1998⁹.

5. I den periode, hvor den omtvistede støtte blev ydet, befandt vejgodstransporten sig endnu i liberaliseringsfasen. Her skal der skelnes mellem to områder, nemlig på den ene side det internationale marked for vejgodstransport og på den anden side cabotage, dvs. transport inden for en

7 — EFT L 175, s. 13; retsakten er ikke oversat til dansk.

8 — 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 medlemsstaters områder (EFT L 95, s. 1).

9 — Se 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).

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

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

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

8. 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«) traf bestemmelse om visse 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

9. Den ordning, der var indført med 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. Mellem 1981 og 1995 blev 2 202 ansøgninger godkendt, og der blev udbetalt budgetmidler på over 22 mio. ECU.

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

C — Den anfægtede beslutning

Artikel 3

13. Den 30. juli 1997 afsluttede Kommissionen sagen og vedtog den anfægtede beslutning¹⁰. Beslutningens dispositive del har følgende ordlyd:

Støtte, 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 forenelig med fællesmarkedet, jf. artikel 3, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1107/70.

»Artikel 1

Artikel 4

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 traktatens artikel 92, stk. 1.

Støtte, 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 forenelig med fællesmarkedet, eftersom den hverken opfylder betingelserne i undtagelsesbestemmelserne i EF-traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, eller betingelserne i forordning nr. 1107/70.

Artikel 2

Artikel 5

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

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-

¹⁰ — Nævnt i fodnote 2.

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

[...]

14. I sin begrundelse forklarede Kommissionen bl.a., at den i artikel 1 omhandlede støtte ikke udgjorde støtte efter traktatens artikel 92, stk. 1, idet cabotagemarkedet var lukket for konkurrence indtil den 1. juli 1990. Men i øvrigt havde der allerede — i hvert fald inden for rammerne af kontingenter — hersket konkurrence på de pågældende markeder, som potentielt kunne påvirkes af foranstaltningerne.

15. Kommissionen påpegede, at foranstaltningen ikke var lovlig som en udligning af transportvirksomhedernes angiveligt ringere stilling i forhold til konkurrenterne i Østrig. Heller ikke den omstændighed, at støtten for størstedelens vedkommende gik til små virksomheder, som kun opererede på lokalt eller regionalt plan, udelukker, at der skete en påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet. Endelig fandt Kommissionen ikke, at der forelå de betingelser for sådanne undtagelser eller fritagelser fra forbuddet mod støtte, som er hjemlet i EF-traktatens artikel 77, 92 og 93 samt i artikel 3 i forordning nr. 1107/70.

III — Retsforhandlinger og påstande

16. Ved stævning indleveret til Domstolen den 28. oktober 1997 har Den Italienske Republik anlagt sag til prøvelse af Kommissionens beslutning. Den har påberåbt sig fire anbringender:

- tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 92, stk. 1, og manglende begrundelse, idet Kommissionen ikke har redegjort for, i hvilket omfang foranstaltningerne rent faktisk fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, og i hvilket omfang den rent faktisk påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne
- fejlagtig afvisning af at anvende undtagelsen i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1107/70 (støtte som led i en saneringsplan for at fjerne en overkapacitet)
- tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 93 derved, at støtten blev anset for ny støtte, og
- tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og »fornuftsprincippet« (*principio di*

ragionevolezza) ved kravet om tilbagesøgning af støtten samt en manglende begrundelse herfor.

19. Parternes argumenter vil blive gennemgået nærmere i sammenhæng med den retlige vurdering.

17. Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

- 1) Kommissionens beslutning 98/182/EF af 30. juli 1997 angående den støtte, som Friuli-Venezia Giulia-regionen (Italien) har ydet til regionens vejgods-transportvirksomheder, annulleres i sin helhed.

Subsidiært: Beslutningen annulleres, i det omfang den kræver tilbagesøgning af den støtte, der er ydet efter den 1. juli 1990, med tillæg af renter.

- 2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger i begge tilfælde.

18. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- 1) Frifindelse.
- 2) Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Ved kendelse afsagt den 24. november 1998 besluttede Domstolen at udsætte sin behandling af sagen, indtil Retten i Første Instans har afsagt dom i Alzetta-sagen, og derpå genoptage den.

IV — Retlig vurdering

A — Indledende bemærkning vedrørende søgsmålets genstand

21. Inden de enkelte anbringender gennemgås nærmere, skal det påpeges, at det foreliggende søgsmål er blevet delvis uden genstand.

22. Den anfægtede beslutning er nemlig allerede ved Alzetta-dommen og Friuli-Venezia Giulia-dommen blevet delvist annulleret. Retten har således annulleret beslutningens artikel 2, i det omfang bestemmelsen erklærer den støtte, der fra den 1. juli 1990 var ydet til transportvirksomheder, der udelukkende udførte lokal, regional eller national transport, for ulovlig. Retten annullerede også artikel 5 i den

anfægtede beslutning, i det omfang der deri pålægges tilbagebetaling af denne støtte. Da de ydelser, denne gruppe virksomheder har modtaget før den 1. juli 1990, efter Kommissionens opfattelse under alle omstændigheder ikke udgør støtte, er de ydelser, som virksomheder, der kun opererer inden for det nationale område, har modtaget, i deres helhed ikke længere berørt.

23. Ganske vist er Alzetta-dommen ikke endelig, før Domstolen har truffet afgørelse i sag C-298/00 P. Men det gælder ikke for Friuli-Venezia Giulia-dommen, som ikke er blevet appelleret.

24. Som konsekvens heraf afstod Kommissionen efter afsigelsen af Alzetta-dommen i sin duplik fra fortsat at forsvare de dele af dens beslutning, som Retten havde annulleret¹¹.

25. Friuli-Venezia Giulia-dommens annullation berørte hele beslutningen og ikke kun en særskilt del af den, der kun vedrørte

regionen. Denne del af afgørelsen i retstvist er ikke i strid med Domstolens retspraksis, der går ud på, at Fællesskabets retsinstanser kun skal prøve de elementer i beslutningen, der vedrører den pågældende adressat, mens de elementer, der vedrører andre adressater, og som ikke er anfægtet, derimod ikke er genstand for den tvist, Fællesskabets retsinstanser skal afgøre¹².

26. Derfor skal der kun træffes afgørelse i sagen i det omfang, den ikke vedrører de dele af beslutningen, der allerede er endeligt annulleret. Dermed handler sagen kun om den støtte, der er ydet til virksomheder, som udfører international vejgodstransport for tredjemand. De af parternes anbringender, der ikke længere er relevante som følge af, at det er blevet uforholdende at træffe afgørelse i en del af sagen, udelades i det følgende.

B — Tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 92, stk. 1

1. Parternes argumenter

27. Ifølge den italienske regering kan de omhandlede foranstaltninger ikke fordreje

11 — Kommissionen har imidlertid forklaret, at 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) i artikel 1, litra b), nr. v), fastlægger en anden klassificering af foranstaltninger, der først i forbindelse med en liberalisering er blevet til ulovlig støtte. Derfor er det kun med hensyn til de retsregler, der gjaldt for forordning nr. 659/1999 trådte i kraft, at Kommissionen har fraveget sit oprindelige standpunkt.

12 — Dom af 14.9.1999, sag C-310/97 P, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 53.

konkurrencen eller påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, eftersom de kun har et meget beskedent omfang, og støttemodtagerne overvejende er ganske små virksomheder med en beskedne markedsandel. Indtil den fuldstændige liberalisering havde der ikke hersket konkurrence på markedet for international transport.

28. Kommissionen har ifølge den italienske regering ikke undersøgt, om støttemodtagerne har kunnet styrke deres markedsstilling til skade for konkurrencen. Ej heller har Kommissionen taget hensyn til Friuli-Venezia Giulia-regionens vanskelige geografiske placering med Østrig, Kroatien og Slovenien som umiddelbare naboer. Kommissionen har ikke redegjort for, hvorvidt foranstaltningerne rent faktisk begrænsede samhandelen mellem medlemsstaterne og udgjorde en reel trussel mod konkurrencen. Under alle omstændigheder mangler der en tilstrækkelig begrundelse.

29. Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at samhandelen mellem medlemsstaterne ifølge retspraksis må antages at være påvirket af støtten, når en finansiel støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre konkurrenter¹³. Desuden udelukker den omstændighed, at en støtte er forholdsvis

ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskedne størrelse, ikke på forhånd, at støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne¹⁴. Der behøver heller ikke være ført bevis for, at der er sket en effektiv indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

30. Kommissionen har henvist til, at transportsektoren er karakteriseret ved et stort antal meget små virksomheder. Derfor kan støtte af selv et meget beskedent omfang påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. På grund af denne særlige struktur er transportsektoren undtaget fra de minimis-reglens anvendelsesområde¹⁵. Heller ikke den beskedne markedsandel, som de støttemodtagende virksomheder har, udelukker, at støtten påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Endelig foreligger der ifølge Kommissionen ikke nogen begrundelsesmangel.

2. Vurdering

31. Betingelsen for, at en støtte kan fordreje konkurrencen, er, at der overhovedet

13 — Dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris, Sml. 2671, præmis 11.

14 — Dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 43 (Tubemeuse-dommen).

15 — Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (SMV) af 20.5.1992 (EFT C 213, s. 2), som affattet i meddelelse om »de minimis«-støtte (EFT 1996 C 68, s. 9), og Fællesskabets rammebestemmelser af 1996 (EFT C 213, s. 4).

hersker konkurrence inden for den pågældende sektor. Mellem 1969 og den 1. januar 1993 var den internationale vejgodstransport inden for Fællesskabet kun delvis åbnet. Inden for rammerne af kontingenter fik transportvirksomhederne en licens til et bestemt køretøj med en løbetid på ét år.

32. Inden for rammerne af kontingenterne herskede der effektiv konkurrence¹⁶. Støttemodtagerne med hjemsted i Friuli-Venezia Giulia-regionen, som besad en licens, konkurrerede både med virksomheder fra andre dele af Italien og med virksomheder fra andre medlemsstater. Den italienske regerings indsigelse gående ud på, at der først skulle have hersket konkurrence i den internationale vejgodstransportsektor fra det tidspunkt, hvor markederne blev fuldt liberaliserede, må derfor forkastes.

33. Den italienske regering har endvidere gjort gældende, at Kommissionen ikke har ført noget bevis for, at der er sket en reel forbrejning af konkurrencen og en påvirkning af samhandelen. Under alle omstændigheder er begrundelsen ikke tilstrækkelig på dette punkt.

34. 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 omstændigheder i beslutningen¹⁷. I den anfægtede beslutning har Kommissionen forklaret, at støtten styrker de begunstigede virksomheders position over for de ikke-begunstigede konkurrenter gennem en forbedring af de førstnævntes økonomiske situation og dermed deres handlefrihed. Dette medfører også en påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet. Dermed har Kommissionen opfyldt de krav, der stilles efter retspraksis.

35. Kommissionen var ikke forpligtet til at gøre rede for de faktiske virkninger af den allerede ydede støtte, især den skade, som ikke-begunstigede konkurrenter havde lidt. Hvis det var tilfældet, ville dette krav nemlig begunstige de medlemsstater, der yder støtte under tilsidesættelse af underretningsspligten i henhold til artikel 93, stk. 3, EF, på de medlemsstaters bekostning, der giver underretning om en projekteret støtte¹⁸. Dette kritikpunkt skal derfor forkastes.

17 — 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 34, og af 26.9.2002, sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8031, præmis 58.

18 — Dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 33, og dommen i sag C-113/00, Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 17, præmis 54. Se også Alzetta-dommen, nævnt i fodnote 3, præmis 76-82.

16 — Jf. Alzetta-dommen, nævnt i fodnote 3, præmis 92 og 94.

36. Endvidere støtter den italienske regering dette anbringende på, at Retten ved bedømmelsen af påvirkningen af konkurrencevilkårene ikke i tilstrækkelig grad har taget hensyn til de begunstigede virksomheders beskedne størrelse og den ydede støttes beskedne omfang.

37. Ifølge fast retspraksis kan en støtte af selv beskedent omfang fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen¹⁹.

38. 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«²⁰.

39. I en anden afgørelse, nemlig dommen i sagen Spanien mod Kommissionen (sag 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«²¹.

40. 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 konkurrencen²².

41. Det følger således også af Domstolens nyere retspraksis, at selv en relativt beskeden støtte til små virksomheder inden for transportsektoren kan påvirke konkurrencen og fordreje samhandelen mellem medlemsstaterne.

42. Det må ganske vist fastslås, at Kommissionen i betragtningerne til den anfægtede beslutning ikke udtrykkeligt har omtalt den særlige markedsstruktur på transport-

19 — Tubemeuse-dommen, nævnt i fodnote 14, præmis 43, dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 27, og af 14.9.1994 i de forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 42, samt Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaams Gewest, Sml. II, s. 717, præmis 46, 49 og 50.

20 — Dom i sag C-113/00, Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 17, præmis 30, og i sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 17, præmis 51.

21 — Nævnt i fodnote 17, præmis 51.

22 — Præmis 63-65.

området. 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.

ning 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 medlemsstater²³.

43. I betragtning af den entydige retspraksis på dette punkt bør der ikke stilles overdrevne krav til begrundelsesdelen i beslutningen. Det var derfor ikke tvingende nødvendigt, at Kommissionen i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt konkurrencevilkårene i transportsektoren kunne være påvirket trods støttens beskedne størrelse og trods de begunstigede virksomheders beskedne størrelse, ikke har anført noget om transportmarkedets særlige struktur.

46. Det første anbringende skal derfor forkastes.

C — Fejlagtig afvisning af en undtagelse i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1107/70

44. Derfor skal også dette kritikpunkt, herunder den mangel på begrundelse, der er gjort gældende i denne sammenhæng, forkastes.

1. Parternes argumenter

45. Hvad angår den italienske regerings argument om, at støtten blot har tjent til at udligne de begunstigede virksomheders ringere stilling i sammenligning med virksomhederne fra nabostaterne, må det fastslås, at Kommissionen med rette har forkastet denne indsigelse under henvisning til den relevante retspraksis. En foranstalt-

47. Efter den italienske regerings opfattelse har de regionale myndigheder godtgjort, at foranstaltningerne tog sigte på en omstrukturering med det formål at øge sikkerheden, begrænse forureningen og forbedre kvaliteten af tjenesteydelserne. Derfor burde und-

23 — Dom af 10.12.1969, forenede sager 6/69 og 11/69, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1969, s. 143, 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.

tagelsesbestemmelserne i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1107/70 have fundet anvendelse.

2. Vurdering

a) Artikel 3, litra d), i forordning nr. 1107/70

50. Artikel 3 i forordning nr. 1107/70²⁴ lyder i uddrag:

48. Kommissionen har heroverfor forklaret, at undtagelsen i artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1107/70 ikke kan anvendes, da støtten ikke var en integreret del af en saneringsplan for den pågældende sektor, og der ikke fandtes nogen overkapacitet. Desuden har de italienske myndigheder under den administrative procedure ikke fremlagt nogen detaljerede oplysninger, der kan retfærdiggøre en undtagelse efter traktatens artikel 92, stk. 3, litra c). Der er ved disse foranstaltninger snarere tale om driftsstøtte, der som hovedregel ikke kan undtages fra forbuddet mod støtte. Alene den omstændighed, at støtten kunne medføre en forøgelse af transportkapaciteten, gør imidlertid, at en undtagelse er udelukket.

»[M]edlemsstaterne [træffer] kun i følgende tilfælde og på følgende betingelser samordningsforanstaltninger eller pålægger forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, og som medfører ydelse af støtte i henhold til traktatens artikel 77:

[...]

49. Lige så lidt foreligger der en utilstrækkelig begrundelse. Det påhviler medlemsstaten at godtgøre, at betingelserne for en undtagelse er opfyldt. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af de argumenter, medlemsstaten har fremført.

d) indtil fællesska[bs]bestemmelser om adgangen til transportmarkedet træder i kraft, når støtten undtagelsesvis og midlertidigt ydes med det formål som et led i en saneringsplan at fjerne en overkapacitet, som medfører alvorlige strukturelle vanskeligheder, og på denne måde bidrage til, at transportmarkedets behov bedre opfyldes.«

24 — Nævnt i fodnote 6.

51. Heraf følger for det første, at denne bestemmelse kun vedrører støtte, der hænger sammen med samordningsforanstaltninger eller med økonomiske byrder, der er forbundet med begrebet offentlig tjenesteydelse. For det andet skal der i tilfældene under litra d) foreligge en saneringsplan til fjernelse af overkapacitet.

52. I betragtningerne til den anfægtede beslutning har Kommissionen anført, at støtten ikke blev ydet inden for rammerne af en saneringsplan, og at der heller fandtes nogen overkapacitet inden for transportsektoren. Den italienske regering har ikke under sagen for Domstolen fremført noget, der kan anfægte rigtigheden af denne konstatering. Da betingelserne for en undtagelse fra støtteforbuddet i artikel 3, litra d), i forordning nr. 1107/70 således ikke er opfyldt, har Kommissionen med rette ikke gjort anvendelse af denne bestemmelse.

b) EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c)

53. Ifølge traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan støtte til fremme af visse erhvervs- grene eller økonomiske regioner betragtes

som forenelig med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

54. Ved anvendelsen af EF-traktatens artikel 92, stk. 3, råder Kommissionen over et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng²⁵. Domstolens kontrol med udøvelsen af dette skøn skal begrænses til en efterprøvelse af, om procedurereglerne og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt korrekte, og om der ikke er begået en retlig fejl eller foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af de faktiske omstændigheder eller begået magtfordrejning²⁶.

55. Kommissionen har i den anfægtede beslutning (punkt VIII, stk. 13) anset tilskud til leasing af nye køretøjer for driftsstøtte, da virksomhederne gennem støtten frigøres for omkostninger, som de ellers selv skulle afholde i forbindelse med deres drift eller normale aktiviteter. Med henvisning til

25 — Dommen i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 19, præmis 34, dom af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, præmis 55 (Maribel) og dommen i sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 17, præmis 74.

26 — Dommen i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 19, præmis 34, og i sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 17, præmis 74.

Rettens dom i sagen Siemens mod Kommissionen anførte Kommissionen endvidere, at driftsstøtte kan erklæres for uforenelig med fællesmarkedet²⁷.

56. Den italienske regering har ifølge Kommissionen ikke redegjort for, og det fremgår heller ikke af sagsakterne, på hvilke punkter Kommissionens bedømmelse skulle være fejlagtig.

57. Endvidere har Kommissionen støttet sin afvisning af en undtagelse efter EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), på, at støtten ikke er en del af foranstaltninger af fælles interesse, som f.eks. en omstruktureringsplan. Hertil har den italienske regering ganske vist bemærket, at støtten var beregnet på at fremme udviklingen af en bestemt erhvervsgren, idet den tog sigte på at omstrukturere og forbedre tjenesteydelserne. Regeringen har imidlertid ikke godtgjort, at der fandtes en tilsvarende plan, som var i Fællesskabets interesse.

58. Af det ovenstående kan det i øvrigt udledes, at Kommissionen også har givet en tilstrækkelig begrundelse for sin afvisning af at undtage foranstaltningerne fra forbuddet mod statsstøtte.

59. Derfor skal dette anbringende forkastes.

D — *Tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 93*

1. Parternes argumenter

60. Foranstaltningerne til fordel for de virksomheder, der opererer inden for international transport, skulle efter den italienske regerings opfattelse ikke have været klassificeret som ny støtte, da det pågældende transportmarked først, efter at de regionale love af 1981 og 1985 var trådt i kraft, var blevet (fuldt) liberaliseret. Eksisterende støtte kan Kommissionen kun forbyde med virkning *ex nunc*, men den kan ikke kræve tilbagesøgning af den.

61. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at der, lige fra liberaliseringen begyndte i 1969, har hersket konkurrence på markedet for internationale transport-

²⁷ — Rettens dom af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 48, stadfæstet ved Domstolens dom af 15.5.1997, sag C-278/95 P, Siemens mod Kommissionen, Sml. I, s. 2507, præmis 20 ff. Se også dom af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 89 og 90.

ydelser. Eksistensen af kontingenter er ikke til hinder herfor. Den støtte, der blev indført efter åbningen af markederne, kan derfor under ingen omstændigheder anses for eksisterende støtte.

64. Det tredje anbringende skal således forkastes.

E — Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af fornufsprincippet (principio di ragionevolezza)

2. Vurdering

1. Parternes argumenter

62. Den italienske regerings argumentation gående ud på, at støtten allerede havde eksisteret på liberaliseringstidspunktet, bygger på den urigtige antagelse, at der først var opstået konkurrence på markedet efter afskaffelsen af kontingenterne for international transport den 1. januar 1993.

63. Som anført under vurderingen af det første anbringende herskede der imidlertid allerede konkurrence lige fra dengang, markedet for international vejgodstransport begyndte at blive åbnet i 1969, i hvert fald mellem licensindehaverne. Følgelig udgjorde de beløb, som Friuli-Venezia Giulia-regionen fra 1981 eller fra 1985 betalte til virksomhederne i denne sektor, lige fra begyndelsen statsstøtte og er med rette af Kommissionen ikke blevet klassificeret som eksisterende, men som ny, anmeldelsespligtig støtte. Derfor kan der heller intet indvendes mod kravet om tilbagebetaling af denne støtte.

65. Parterne er for det første uenige om fortolkningen af artikel 4 i den anfægtede beslutning. Den italienske regering mener, at artiklen kun anfægter den støtte, der blev ydet fra og med den 1. juli 1990 til virksomheder, som opererede inden for international transport. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at denne tidsgrænse kun vedrører støtte til virksomheder, der opererede på lokalt, regionalt og nationalt område.

66. Endvidere har den italienske regering gjort gældende, at regionen og de støttemodtagende virksomheder har haft tillid til, at støtten var lovlig. Det strider mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, hvis virksomhederne nu, mange år efter at beløbene er udbetalt, skal betale dem tilbage.

67. Ganske vist er det samlede volumen af beløbene ifølge den italienske regering beskedent, men for den enkelte virksomhed udgør det en overordentlig stor belastning at skulle tilbagebetale beløbene med tillæg af renter. Tilbagebetalingspligten ville formentlig medføre, at talrige virksomheder ville forsvinde fra markedet med graverende følger for de sociale forhold og arbejdsmarkedet. Kommissionen burde i hvert fald have begrundet kravet om tilbagebetaling bedre.

68. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at en medlemsstat ifølge fast retspraksis ikke kan påberåbe sig den støttemodtagende virksomheds berettigede forventning og dermed undlade at gennemføre en kommissionsbeslutning, hvis støtten er ydet støtte i strid med traktatens artikel 93²⁸.

69. De italienske myndigheder har ifølge Kommissionen ikke anmeldt foranstaltningen, og der har ikke været noget holdpunkt for, at Kommissionen godkendte foranstaltningerne. Tilbagesøgning af en ulovligt udbetalt statsstøtte for herved at genoprette den oprindelige situation er en logisk følge af konstateringen af dens ulovlighed og kan derfor ikke betragtes som en uforholdsmæssig foranstaltning²⁹. At virksomheder som følge af tilbagesøgningen må

forlade markedet, er ikke til hinder for dette krav. Efter retspraksis er Kommissionen heller ikke forpligtet til at anføre en særlig begrundelse for tilbagesøgningen³⁰.

2. Vurdering

i) Fortolkning af den anfægtede beslutning

70. Konstateringen i artikel 4 i den anfægtede beslutning³¹ af, at støtte, 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 forenelig med fællesmarkedet, skal fortolkes under inddragelse af hele sammenhængen i beslutningens konklusion.

71. Den dato, der er nævnt i artikel 4, knytter sig til konstateringen i artikel 1. Her erklærer Kommissionen nemlig, at den støtte, der før den 1. juli 1990 blev ydet til transportvirksomheder, som udelukkende virkede på nationalt, regionalt eller lokalt plan, ikke udgjorde statsstøtte. Det er kun ved at inddrage denne erklæring, som udelukkende vedrører den indenlandske transport, at tidsgrænsen i artikel 4 giver mening.

28 — Dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 48, og af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 17.

29 — Tubemeuse-dommen, nævnt i fodnote 14, præmis 66.

30 — Dom i de forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 19, præmis 78.

31 — Se punkt 13.

72. Hvad angår den internationale transport er der derimod ikke behov for nogen tidsgrænse, da disse beløb, lige fra de blev ydet, udgjorde statsstøtte. Dertil kommer, at cabotagemarkedet blev åbnet på den ovennævnte dato. Dette forhold har dog kun betydning for bedømmelsen af den indenlandske transport. Det er svært at finde en fornuftig forklaring på, at skæringsdatoen den 1. juli 1990 også vedrører støtte til fordel for den internationale transport.

73. Det fremgår således allerede af en systematisk fortolkning af den anfægtede beslutnings dispositive del, at artikel 4 skal fortolkes således, at Kommissionen erklærer al den støtte, der har været til fordel for den internationale transport, for uforenelig med fællesmarkedet, og ikke kun den støtte, der er ydet efter den 1. juli 1990. Fremstillingen i den anfægtede beslutnings begrundelse (punkt VIII, stk. 16) bekræfter denne opfattelse.

ii) Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

74. Den italienske regering har ikke anfægtet den faste retspraksis, ifølge hvilken 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 procedure³², hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Som ovenfor anført³³ har den italienske regering nemlig ikke ret i sin antagelse af, at støtten til den internationale transport oprindeligt var retmæssig, fordi der i begyndelsen endnu ikke havde hersket konkurrence inden for denne markedssektor.

75. Endvidere mener den italienske regering, at der på grund af den lange tid, der gik mellem ydelsen af støtten og dens tilbagesøgning, er skabt en beskyttelsesværdig forventning hos modtagerne. Tidsforløbet alene medfører imidlertid ikke, at modtagerne af en ulovlig støtte kan imødegå tilbagebetalingskravet ved at påberåbe sig beskyttelsen af den berettigede forventning.

76. Domstolen har ganske vist fastslået, at det grundlæggende krav om retssikkerhed hindrer, at Kommissionen i det uendelige kan udsætte udøvelsen af sine beføjelser³⁴. Det fremgår endvidere af retspraksis, at der hos en støttemodtager på grund af Kom-

32 — Jf. dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 14, og af 20.3.1997, sag C-24/95, Land Rheinland-Pfalz mod Alcan Deutschland, Sml. I, s. 1591, præmis 25.

33 — Se punkt 31 og 32.

34 — 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 140, og af 14.7.1972, sag 52/69, Geigy mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 225, org.ref.: Rec. s. 787, præmis 21.

missionens forsømmelighed under den administrative procedure kan opstå en berettiget forventning om, at Kommissionen ikke længere vil pålægge tilbagesøgning af støtten³⁵.

søgningen i det konkrete tilfælde tager hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning inden for de grænser, som er fastlagt i Domstolens praksis³⁶.

77. Når det drejer sig om ikke-anmeldt støtte, kan en forsinket indgriben imidlertid først tilregnes Kommissionen fra det tidspunkt, hvor den har fået kendskab til foranstaltningerne. I den foreliggende sag fik Kommissionen først kendskab til de omhandlede støtteordninger i september 1995. Den italienske regering har intet fremført til påvisning af, at Kommissionen skulle have forhalet proceduren indtil vedtagelsen af den anfægtede beslutning den 30. juli 1997.

iii) »Fornuftsprincippet« eller proportionalitetsprincippet

80. Den italienske regering har endelig gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af »fornuftsprincippet«. Det fremgår af dens argumenter, at den først og fremmest anser det for uforholdsmæssigt at pålægge tilbagesøgning af støtten på trods af, at støtten på den ene side kun har haft en beskedne indvirkning på konkurrencen, mens tilbagebetalingskravet på den anden side har alvorlige følger for de berørte virksomheder.

78. Det skal i øvrigt bemærkes, at støttens angiveligt beskedne indvirkning på konkurrencen ikke er en omstændighed, der ville kunne berettigede modtagerne til at nære tillid til dens lovlighed.

81. Det er fast retspraksis, at »tilbagesøgningen af en ulovlig støtte er 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

79. Derfor skal også dette kritikpunkt forkastes. Det udelukker imidlertid ikke, at de nationale myndigheder ved tilbage-

35 — Dom af 24.11.1987, sag 223/85, RSV mod Kommissionen, Sml. s. 4617, præmis 17.

36 — Jf. 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.

står i rimeligt forhold til formålene i traktatens bestemmelser om statsstøtte»³⁷.

ikke forpligtet til at anføre en særlig begrundelse for at pålægge tilbagesøgning³⁸.

82. Dette udelukker dog ikke, at Kommissionen, såfremt der foreligger særlige omstændigheder, kan undlade at kræve tilbagebetaling. I den nævnte retspraksis har Domstolen blot givet Kommissionen en retningslinje for udøvelsen af dens skønsbeføjelse i normale tilfælde.

85. Da heller ikke argumentet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet kan tages til følge, skal anbringendet i sin helhed forkastes.

V — Sagens omkostninger

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

84. Som en logisk konsekvens af, at ydelsen af støtte var ulovlig, var Kommissionen

86. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 6, er Domstolen, hvis den finder det uforment at træffe afgørelse i sagen, frit stillet i sin afgørelse om sagsomkostningerne; i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom; 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, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. Da Retten i Første Instans delvis har annulleret den anfægtede beslutning, er det uforment at træffe afgørelse i en del af sagen. I det omfang sagen stadig har en genstand, har Den Italienske Republik tabt sagen. På baggrund af disse betragtninger bør hver part dømmes til at bære sine egne omkostninger.

37 — Tubemeuse-dommen, nævnt i fodnote 14, præmis 66; se også dom af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 99.

38 — Jf. dommen i sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 37, præmis 106, og dommen i de forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 19, præmis 78.

VI — Forslag til afgørelse

87. På baggrund af ovenstående foreslås det Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Det er ufornuddent at træffe afgørelse i sagen, for så vidt som sagsøgeren har nedlagt påstand om:

- annulation af artikel 2 i Kommissionens beslutning 98/182/EF af 30. juli 1997 angående den støtte, som Friuli-Venezia Giulia-regionen (Italien) har ydet til regionens vejgodstransportvirksomheder, i det omfang bestemmelsen erklærer den støtte, der fra den 1. juli 1990 blev ydet til transportvirksomheder, der udelukkende udførte lokal, regional eller national transport, for ulovlig, og
- annulation af artikel 5 i beslutning 98/182, i det omfang bestemmelsen forpligter Den Italienske Republik til tilbagesøgning af denne støtte.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen.

3) Hver part bærer sine egne omkostninger.«