

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

13. juni 2002 \*

I sag C-382/99,

Kongeriget Nederlandene ved M.A. Fierstra, som befuldmægtiget,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Rozet og H.M.H. Speyart, som befuldmægtigede, bistået af avocat J.C.M. van der Beek og L. Hancher, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 1999/705/EF af 20. juli 1999 om Nederlandenes statsstøtte til fordel for 633 nederlandske tankstationer ved grænsen til Tyskland (EFT L 280, s. 87), for så vidt som den erklærer den støtte, der er tildelt visse kategorier af tankstationer,

\* Processprog: nederlandsk.

for uforenelig med fællesmarkedet og med aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3), og kræver den allerede betalte støtte tilbagesøgt,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, S. von Bahr, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne D.A.O. Edward og M. Wathelet (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger  
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 27. september 2001, hvorunder Kongeriget Nederlandene var repræsenteret ved J.S. van den Oosterkamp og S. Terstal, som befuldmægtigede, og Kommissionen ved G. Rozet, bistået af J.C.M. van der Beek og L. Hancher,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. marts 2002,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. oktober 1999 har Kongeriget Nederlandene i medfør af artikel 230, stk. 1, EF nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 1999/705/EF af 20. juli 1999 om Nederlandenes statsstøtte til fordel for 633 nederlandske tankstationer ved grænsen til Tyskland (EFT L 280, s. 87, herefter »beslutningen«), for så vidt som den erklærer den støtte, der er tildelt visse kategorier af tankstationer, for uforenelig med fællesmarkedet og med aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«), og kræver den allerede betalte støtte tilbagesøgt.

2 EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1, EF), bestemmer:

»Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

3 Kommissionens meddelelse 96/C 68/06 om de minimis-støtteordninger, der er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 6. marts 1996 (EFT

C 68, s. 9, herefter »meddelelsen«) behandler nærmere begrebet »påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«, der er indeholdt i traktatens artikel 92, stk. 1. I meddelelsens første afsnit står følgende anført:

»Selv om enhver finansiel indgriben fra statens side til fordel for en virksomhed i større eller mindre grad fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen mellem denne virksomhed og dens konkurrenter, som ikke modtager en sådan støtte, er det ikke al støtte, der medfører en mærkbar påvirkning af samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne. Dette gælder især meget små støttebeløb.«

- 4 Dette er grunden til, at traktatens artikel 92, stk. 1, ifølge meddelelsens andet afsnit ikke finder anvendelse på støtte på maksimalt 100 000 ECU (nu 100 000 EUR) udbetalt over en periode på tre år, der begynder ved udbetalingen af den første de minimis-støtte. Dette beløb finder anvendelse på alle støttekategorier — uanset form og formål — med undtagelse af eksportstøtte, som ikke er omfattet af foranstaltningen. De minimis-støtte, der ikke er blevet anmeldt til Kommissionen, berører ikke støttemodtagerens mulighed for at få anden støtte, der ydes i henhold til ordninger, der er godkendt af Kommissionen.
- 5 I meddelelsens sidste afsnit anføres det ligeledes, at »Kommissionen skal påse, at medlemsstaterne ikke yder deres virksomheder støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet«, og at Kommissionen forbeholder sig ret til »at træffe passende foranstaltninger med hensyn til støtte, som opfylder betingelserne for de minimis-reglen, men som er i strid med andre bestemmelser i traktaten«. I samme afsnit står det anført, at medlemsstaterne skal lette gennemførelsen af den opgave, der er pålagt Kommissionen, med kontrol af den udbetalte støttes forenelighed med fællesmarkedet. De anmodes om at indføre »en kontrolmekanisme, som sikrer, at det samlede beløb for forskellige former for støtte til samme støttemodtager i henhold til de minimis-reglen ikke bringer det samlede beløb for denne type af støtte op over 100 000 ECU over en periode på tre år«. Derudover

skal enhver beslutning om ydelse af de minimis-støtte eller enhver ordning, hvorefter der ydes denne form for støtte, indeholde en udtrykkelig bestemmelse om, at »en eventuel yderligere støtte til samme virksomhed i henhold til de minimis-reglen ikke må bringe den samlede de minimis-støtte til virksomheden op over loftet på 100 000 ECU over en periode på tre år. Denne mekanisme skal ligeledes sætte medlemsstaterne i stand til at besvare eventuelle spørgsmål fra Kommissionens side«.

## De faktiske omstændigheder og beslutningen

- 6 Fra den 1. juli 1997 er de punktafgifter, der opkræves i Nederlandene på benzin, diesel og flydende gas, blevet forhøjet med henholdsvis 0,11 NLG, 0,05 NLG og 0,08 NLG pr. liter. Den nederlandske lovgiver har imidlertid, vel vidende at denne forhøjelse ville have skadelige konsekvenser for de nederlandske benzinforhandlere navnlig langs den tyske grænse, i artikel VII i Wet tot wijziging van enkele belastingwetten c.a. (lov om ændring af visse skattelove, Stbl. 1996, s. 654) af 20. december 1996 fastsat muligheden for at træffe midlertidige foranstaltninger med henblik på i grænseområdet at nedbringe forskellen mellem punktafgiftstaksterne, der følger af den ovennævnte forhøjelse, og den afgiftsbyrde på lette olier, der findes i Tyskland.
- 7 Kongeriget Nederlandene har således den 21. juli 1997 vedtaget Tjdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland (midlertidig lovgivning om støtte til tankstationer ved grænsen til Tyskland, Stcrt. 1997, s. 138), ændret ved ministerielt dekret af 15. december 1997 (Stcrt. 1997, s. 241, herefter den »midlertidige lovgivning«). Denne lovgivning, der trådte i kraft med tilbagevirkende kraft den 1. juli 1997, foreskriver tildeling af en støtte på 0,10 NLG pr. liter benzin, der leveres til fordel for forhandlere, der er beliggende indtil 10 km fra grænsen mellem Nederlandene og Tyskland, og på 0,05 NLG pr. liter benzin leveret til fordel for forhandlere, der er beliggende mellem 10 og 20 km fra grænsen. Den fastsatte desuden, at såfremt de tyske punktafgifter blev forhøjet, ville forskellen mellem afgiftsbyrderne, der retfærdiggjorde støtteordningen, blive

nedsat. Støttebeløbet ville således blive nedsat med 10/11-dele og 5/11-dele af modværdien i nederlandsk valuta af forhøjelsen af de tyske punktafgifter. Hvis det tildelte støttebeløb til forhandlere, der er beliggende inden for 10 km fra grænsen, som følge af en sådan nedsættelse kom under 0,025 NLG pr. liter, ville den midlertidige lovgivning bortfalde i sin helhed.

- 8 For at opfylde kriterierne i meddelelsen fastsatte den midlertidige lovgivning et støtteloft over en periode på tre år (fra den 1.7.1997 til den 30.6.2000 inklusive) svarende til 100 000 ECU, dvs. det loft, der var fastsat i meddelelsen. Desuden var den støtte, der var fastsat i den midlertidige lovgivning, en støtte pr. ansøger, idet dette udtryk omfattede enhver fysisk eller juridisk person for hvis regning og risiko en eller flere tankstationer blev drevet, samt dennes retssuccessorer.
  
- 9 En ændring af den midlertidige lovgivning, der havde til formål at fastsætte støtten ikke længere pr. ansøger, men pr. tankstation, blev siden hen planlagt (herefter »ændringsforslaget«). Dette forslag var begrundet i ønsket om at fjerne den uligevægt, der var opstået mellem tankstationerne med hensyn til støttebeløbet. Visse ansøgere, der ejede flere tankstationer, modtog nemlig kun 100 000 ECU i alt, mens andre, der kun ejede en, modtog det samme beløb.
  
- 10 Da den nederlandske regering ville sikre sig gyldigheden af forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning i forhold til meddelelsen, oplyste den ved skrivelse af 14. august 1997 Kommissionen om forslaget, idet den anførte, at »i tilfælde af, at Kommissionen er af den opfattelse, at den [foreslåede] ordning ikke desto mindre skal anmeldes i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 3, anmoder den nederlandske regering om, at nærværende skrivelse bliver betragtet som en sådan anmeldelse« (herefter den »betingede anmeldelse«).
  
- 11 Kommissionen har i medfør af EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF), iværksat en foreløbig undersøgelse af både den midlertidige

lovgivning og forslaget til ændring af denne for at sikre sig, at de omhandlede foranstaltninger, der allerede fandt anvendelse eller var på forslagsstadiet, ikke kunne fremme former for akkumuleret støtte, som var forbudt i meddelelsen. Kommissionen frygtede især, at den midlertidige lovgivning og ændringsforslaget gav de store olieselskaber mulighed for indirekte at drage nytte af støtten til diverse forhandlere, som var knyttet til dem, ved at gøre de »priskontrolklausuler«, der var indeholdt i visse eksklusive købsaftaler, der var indgået mellem dem og deres distributører, ugyldige.

- 12 Kommissionen har i punkt 84 i begrundelsen for beslutningen defineret priskontrolklausuler som følger:

»Formålet med en priskontrolklausul er at beskytte tankindehaverens omsætning mod konkurrerende salg i direkte nærhed af tankstationen. I [priskontrol]klausulen bestemmes det for det meste, at olieselskabet kan påtage sig en del af udgifterne til den rabat, som tankindehaveren yder på pumpestedet, såfremt betingelserne på det nationale og/eller internationale marked gør en midlertidig eller varig tilpasning til disse rabatter ønskelig eller nødvendig. Det er ofte nødvendigt, at parterne drøfter sagen, inden et sådant prisfald indføres. Omfanget af leverandørens støtte til tankindehaveren fastsættes i overensstemmelse med en fordelingstabel eller en deltagelsesplan. Beløbet afregnes normalt direkte på fakturaen.«

- 13 Kommissionen har for at vurdere, om støtten kunne have en kumulerende virkning, anmodet de nederlandske myndigheder om at tilvejebringe oplysninger om ejerskabsstrukturen for de 633 tankstationer ved den tysk-nederlandske grænse, der som følge heraf kan modtage støtten, en liste over de distributionsaftaler, der knytter tankstationerne til deres leverandører, en angivelse af det samlede antal tankstationer i Nederlandene, samt de 633 tankstationers samlede markedsandel.

- 14 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de svar, som de nederlandske myndigheder gav, og da den frygtede, at den midlertidige lovgivning og forslaget om ændring heraf ikke kunne hindre akkumulering af støtte, hvilket er forbudt i meddelelsen, besluttede Kommissionen i juni 1998 at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2 (jf. EFT 1998 C 307, s. 10). Efter denne procedure erklærede Kommissionen ved beslutningen, at en del af den omtvistede støtte var uforenelig med fællesmarkedet, og at en anden del henhørte under de minimis-reglen.
- 15 Kommissionen har i sin beslutning klassificeret tankstationerne i seks kategorier:
- kategorien af videreforhandlere, der ejer tankstationen («dealer-owned/dealer-operated», herefter »Do/Do«), hvor videreforhandleren samtidig er ejer af tankstationen, som han driver for egen risiko samtidig med, at han er tilknyttet olieselskabet via en eksklusiv købsaftale, der ikke indeholder en priskontrolklausul
  - kategorien af videreforhandlere, der forpagter tankstationen («company-owned/dealer-operated», herefter »Co/Do«), hvor videreforhandleren forpagter tankstationen, som han driver for egen risiko samtidig med, at han er tilknyttet olieselskabet via en eksklusiv købsaftale uden priskontrolklausul
  - kategorien af tankstationer, som de nederlandske myndigheder ikke har tilvejebragt oplysninger om eller kun har fremsendt delvise oplysninger om
  - kategorien af lønnede videreforhandlere («company-owned/company-operated», herefter »Co/Co«), hvor tankstationen drives af ansatte eller af et datterselskab af et olieselskab, der ikke handler for egen risiko, og som ikke

frit kan vælge leverandør. Kommissionen har inddelt denne kategori i to underkategorier: Kategorien af »ægte« Co/Co-tankstationer, hvor tankstationen ejes og drives af olieselskabet, og kategorien af »faktiske« Co/Co-tankstationer, hvor den samme forhandler indgiver mere end én ansøgning om støtte, og på den måde optræder flere gange på listen over støttemodtagere

- kategorien af Do/Do-tankstationer, der er bundet af en priskontrolklausul, hvorefter olieselskabet i givet fald påtager sig en del af de prisnedsættelser, der foretages af forhandleren på pumpestedet, og endelig
  
- kategorien af Co/Do-tankstationer, der er bundet af en priskontrolklausul.

- 16 Kommissionen var med hensyn til de to første kategorier af den opfattelse, at der ikke var nogen risiko for akkumulering, og fandt, at de minimis-reglen fandt anvendelse (beslutningens artikel 1).
- 17 For så vidt angår den tredje kategori var Kommissionen af den opfattelse, at en akkumulering af støtte ikke kunne udelukkes. Derfor var den støtte, der var tildelt tankstationerne, ifølge Kommissionen uforenelig med fællesmarkedet og med EØS-aftalen, for så vidt som den kunne overstige 100 000 EUR pr. støttemodtager over en periode på tre år [beslutningens artikel 2, stk. 1, litra a)].
- 18 Med hensyn til den fjerde kategori var Kommissionen af den opfattelse, at det heller ikke var udelukket, at det var støtte, der var uforenelig med fællesmarkedet og med EØS-aftalen, til fordel for selskaber, der ejede og drev flere tankstationer,

for så vidt som støtten under hensyn til akkumuleringen kunne overstige 100 000 EUR pr. støttemodtager over en periode på tre år [beslutningens artikel 2, stk. 1, litra b)].

- 19 Hvad angår de to sidste kategorier var Kommissionen af den opfattelse, at der under de samme betingelser ligeledes var en risiko for akkumulering af støtte til fordel for de omhandlede olieselskaber. Ifølge Kommissionen drog leverandøren helt eller delvist fordel af den støtte, der var tildelt forhandlerne, da disse ikke kunne gøre priskontrolklausulen gældende, eller kun kunne gøre den gældende i mindre omfang [beslutningens artikel 2, stk. 1, litra c) og d), og stk. 2].
- 20 Kommissionen fandt, at da de foranstaltninger, som den nederlandske regering havde truffet, ikke henhørte under de minimis-reglen, udgjorde de en støtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 92, stk. 1 (jf. betragtning 88 til 93 til beslutningen), og at denne støtte ikke var berettiget af en af undtagelserne i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3 (jf. betragtning 94-102 til beslutningen). Den erklærede som en følge heraf støtten uforenelig med fællesmarkedet (beslutningens artikel 2) og krævede den tilbagesøgt (beslutningens artikel 3).

## Realiteten

- 21 Den nederlandske regering har til støtte for sin påstand bebrejdet Kommissionen, at den generelt har underkendt meddelelsens bindende karakter for Kommissionen, idet den har afvist at anse den midlertidige lovgivning og forslaget til ændring heraf for at være forenelige med de minimis-reglen. Regeringen har særligt gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 1, de minimis-reglen, retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og

princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, pligten til loyalt samarbejde, der fremgår af EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), kravet om, at beslutningen er tilstrækkeligt præcis, der følger af EF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249 EF), samt begrundelsespligten i henhold til EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF):

- idet den har vurderet, at tildelingen af de minimis-støtte pr. tankstation i det tilfælde, hvor samme ansøger driver flere tankstationer, henhører under anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1, og ikke meddelelsen
  
- idet den uden berettigelse har foretaget en sondring mellem »ægte« og »faktiske« Co/Co-tankstationer
  
- idet den har antaget, at der er en indirekte støtte til fordel for de olieselskaber, der er tilknyttet tankstationerne ved en eksklusiv købsaftale, der indeholder en priskontrolklausul
  
- idet den har vurderet, at tildelingen af støtte til fordel for tankstationer, for hvilke de nederlandske myndigheder ikke har tilvejebragt oplysninger eller har givet utilstrækkelige oplysninger, henhørte under anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1, og ikke meddelelsen
  
- idet den i sin vurdering af de omtvistede foranstaltningers forenelighed med fællesmarkedet har set bort fra de miljøbeskyttelse hensyn, som den nederlandske regering forfulgte, og
  
- idet den har pålagt en tilbagesøgning af støtten.

*Meddelelsens bindende karakter*

- 22 Den nederlandske regering er af den opfattelse, at for så vidt som det støttebeløb, der er udbetalt til tankstationerne ved grænsen, ikke overstiger tærsklen på 100 0000 EUR, som fastsat i meddelelsen, burde Kommissionen have betragtet den midlertidige lovgivning og forslaget til ændring heraf som forenelige med fællesmarkedet. Den formodning, der er forbundet med de minimis-reglen, har nemlig en uigendrivelig karakter, således som det i øvrigt også fremgår af betragtning 68 og 69 til beslutningen. Ud over den absolutte karakter af denne regel har Kommissionen ifølge regeringen ligeledes tilsidesat retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandlingsprincippet.
- 23 Kommissionen har bestridt, at den skulle have tilsidesat den uigendrivelige karakter af den formodning, som er forbundet med de minimis-reglen, da de strenge betingelser, der er stillet i meddelelsen, for anvendelse af reglen ifølge Kommissionen netop ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde. Kommissionen har særligt gjort gældende, at de omtvistede foranstaltninger kan have en akkumulerende virkning, der er forbudt i meddelelsen, enten fordi én ejer har flere tankstationer, eller fordi leverandøren, på grund af en eksklusiv købsaftale, rent faktisk øver kontrol med tankstationens indehaver (jf. betragtning 69 til beslutningen).
- 24 Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen kan tilvejebringe vejledende retningslinjer for udøvelsen af sit skøn, særligt inden for statsstøtteområdet. For så vidt som de ikke fraviger reglerne i traktaten, er retningslinjerne heri bindende for institutionen (jf. dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 22, af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 34 og 36, og af 15.10.1996, sag C-311/94, IJssel-Vliet, Sml. I, s. 5023, præmis 42).
- 25 Meddelelsen angiver således den måde, hvorpå Kommissionen skal vurdere en støtteforanstaltnings indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, idet den fastsætter et princip om, at »meget små støttebeløb« ikke »medfører en

mærkbar påvirkning af samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne«. Meddelelsen fastsætter således i andet afsnit, første led, den tærskel for støtte, under hvilken traktatens artikel 92, stk. 1, ikke finder anvendelse — således at den omhandlede støtte ikke længere på forhånd skal anmeldes til Kommissionen, som fastsat i traktatens artikel 93, stk. 3 — til et beløb på maksimalt 100 000 EUR udbetalt over en periode på tre år, begyndende ved udbetalingen af den første de minimis-støtte.

- 26 Det angives imidlertid ligeledes i meddelelsens sidste afsnit, at medlemsstaterne skal lette den kontrolopgave, der er pålagt Kommissionen, og betinger anvendelsen af de minimis-reglen af overholdelsen af betingelsen om ikke-akkumulering, hvorefter en eventuel yderligere støtte til samme virksomhed i henhold til de minimis-reglen ikke må bringe den samlede de minimis-støtte til virksomheden op over loftet på 100 000 EUR over en periode på tre år.
- 27 Kommissionen bebrejder imidlertid i det foreliggende tilfælde den nederlandske regering for ikke at have overholdt betingelsen om ikke-akkumulering (jf. især betragtning 69, 71-75 til beslutningen). Kommissionen har således begrænset sig til at kontrollere, om betingelserne for at anvende de minimis-reglen var opfyldt, uden at tilføje nye betingelser til meddelelsens retningslinjer.
- 28 Anbringendet om meddelelsens bindende karakter svarer således ikke til omstændighederne, og kan derfor ikke tages til følge.

### *Risikoen for akkumulering af støtte*

- 29 Den nederlandske regering har bebrejdet Kommissionen for at have antaget, at tildelingen af støtte med et loft pr. tankstation ikke kunne høre under de

minimis-reglen på grund af risikoen for akkumulering af støtte til fordel for en og samme faktiske støttemodtager, især når ansøgeren driver flere tankstationer. Kommissionen har således tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 1, de minimis-reglen samt retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

- 30 Ifølge den nederlandske regering kan den samme tankstation i tilfælde af en støtte, der tildeles pr. tankstation, aldrig opnå mere end en de minimis-støtte. Den omstændighed, at 633 støttede tankstationer betragtes som selvstændige virksomheder eller i visse tilfælde udgør en del af en større økonomisk enhed, har ikke nogen økonomisk indflydelse på samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencen.
- 31 Beslutningen er i det mindste i strid med begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190, for så vidt som den ikke angiver grundene eller i det mindste ikke angiver klare grunde til, at de minimis-reglen ikke kan finde anvendelse pr. tankstation i det tilfælde, hvor en tankstation udgør en del af en større økonomisk enhed.
- 32 Ifølge Kommissionen kræver kontrollen med, at der ikke sker akkumulering, at den faktiske støttemodtager fastslås. Det kan i det foreliggende tilfælde forholde sig således, at det er en tankstation, men lige så vel at det er en større økonomisk enhed såsom et olieselskab, når dette selskab ikke skulle betale eller skulle betale mindre kompensationsbeløb til de tankstationer, der er knyttet til det ved en priskontrolklausul, end hvis støtten ikke eksisterede.
- 33 Kommissionen har ligeledes bestridt, at den skulle have tilsidesat begrundelsespligten, da beslutningen angiver grundene til, at Kommissionen har vurderet, at de minimis-tærsklen ikke er overholdt.

- 34 I denne forbindelse fremgår det vedrørende overholdelsen af begrundelsespligten af betragtning 74 til beslutningen, at det ifølge Kommissionen med henblik på anvendelsen af de *minimis*-reglen drejer sig om »at fastslå, hvem der faktisk modtager støtten, og om *de minimis*-tærsklen er overholdt for hver enkelt støttemodtager«. Kommissionen har desuden i betragtning 69 til beslutningen anført, at der er en »risiko[...] for akkumulering«, når »én ejer har flere tankstationer«, eller når »leverandøren, på grund af betingelserne i en eksklusiv købsaftale, rent faktisk øver kontrol med tankstationens indehaver«. Det fremgår ligeledes af betragtning 82 til beslutningen, at der opstår akkumulering af støtte, som er forbudt i meddelelsen, i de tilfælde, hvor »det samme selskab ejer og driver flere tankstationer« eller hvor »den samme tankindehaver har indgivet mere end én ansøgning om støtte og således optræder flere gange på listen over støttemodtagere«.
- 35 En sådan begrundelse, der på en klar og utvetydig måde angiver Kommissionens ræsonnement, har sat den nederlandske regering i stand til at kende grundene til, at institutionen har vurderet, at den omhandlede ordning med tildeling af støtte selv med et loft pr. tankstation ikke henhører under de *minimis*-reglen, og gjort det muligt for Domstolen at udøve sin kontrol.
- 36 Beslutningen opfylder således begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.
- 37 Med hensyn til realiteten bemærkes, at den omhandlede ordning, for så vidt som den foreskriver udbetaling af støtte pr. tankstation, pr. definition giver ejeren af flere tankstationer, der drives af ham selv, mulighed for at modtage lige så megen støtte, som han ejer tankstationer. En sådan mekanisme indebærer således en risiko for, at de *minimis*-loftet pr. støttemodtager overskrides, hvilket er forbudt i meddelelsen.
- 38 Kommissionen har ligeledes med rette sluttet, at der er en risiko for en akkumulering, der er sammenlignelig med den situation, at et olieselskab har en

faktisk kontrol over tankindehavere, hvis frihed er begrænset af eksklusive købsaftaler og leje. I dette tilfælde kan olieselskabet, som det fremgår af denne doms præmis 60-66, ligeledes betragtes som den faktiske støttemodtager af den støtte, der er tildelt tankstationerne, for så vidt som støttetildelingen gør en priskontrolklausul unødvendig.

- 39 Under disse omstændigheder har Kommissionen hverken overskredet sine skønsbeføjelser eller tilsidesat retssikkerhedsprincippet og ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved at antage, at ordningen med tildeling af støtte med et loft pr. tankstation — som følge af risikoen for, at den betingelse om ikke-akkumulering, som den indebærer, ikke overholdes — ikke opfylder de betingelser, der gør det muligt for den at henhøre ordningen under meddelelsens anvendelsesområde.
- 40 Anbringendet om risikoen for akkumulering af støtte bør således afvises.

*Sondringen mellem »ægte« og »faktiske« Co/Co-tankstationer.*

- 41 Den nederlandske regering er af den opfattelse, at Kommissionen inden for rammerne af den sontring, den har foretaget mellem »ægte« og »faktiske« Co/Co-tankstationer, har tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 1, de minimis-reglen, retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, kravet, om at beslutningen er tilstrækkeligt præcis, der følger af traktatens artikel 189, samt begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.

- 42 Den nederlandske regering har gjort gældende, at i betragtning 82, litra a), til beslutningen udtaler Kommissionen, at 28 tankstationer henhørte under kategorien af »ægte« Co/Co-tankstationer, dvs. tilhørte et og samme olieselskab og var drevet af dette, uden at have præciseret de faktiske og retlige omstændigheder, der lå til grund for denne konstatering, eller at have fastslået de olieselskaber, der ifølge Kommissionen ejede flere tankstationer og således var i stand til at modtage de minimis-støtte flere gange.
- 43 Kommissionen har ifølge regeringen på samme måde i betragtning 82, litra b), til beslutningen udpeget 21 tankstationer som tilhørende kategorien af »faktiske« Co/Co, dvs. omfattet af det tilfælde, hvor indehavere af flere tankstationer har indgivet mere end en ansøgning om støtte og således er anført flere gange på listen over støttemodtagere, uden ej heller her at have præciseret de støttemodtagere, der ifølge Kommissionen var identiske, og de faktiske og retlige omstændigheder, som den støttede sig på for at drage denne konklusion.
- 44 Kommissionen har således ifølge regeringen ikke overholdt sin begrundelsespligt, hvilket desuden har gjort det umuligt for den nederlandske regering at få kendskab til de beløb, der skulle søges tilbage, og over for hvem tilbagesøgningen skulle foretages.
- 45 Den nederlandske regering har tilføjet, at den oplysningsforpligtelse, der i henhold til meddelelsen påhviler medlemsstaterne i forbindelse med de minimis-støtten, nødvendigvis er mindre tyngende end den, der påhviler dem i medfør af traktatens artikel 92 og 93. Meddelelsen blev vedtaget af hensyn til en administrativ forenkling såvel for medlemsstaterne som for Kommissionens tjenestegrene, og det ville være i strid med dette formål at øge medlemsstaternes byrde inden for informationsområdet.
- 46 Da den nederlandske regering ifølge Kommissionen ikke har fulgt dens talrige opfordringer, og end ikke et påbud om fremlæggelse af oplysninger vedrørende

bl.a. ejerskabsstrukturerne for tankstationerne, har Kommissionen gyldigt kunnet støtte sig alene på de oplysninger, den var i besiddelse af (jf. betragtning 71-81 til beslutningen), for bl.a. at foretage den klassificering, der fremgår af betragtning 82 til beslutningen. Kommissionen er af den opfattelse, at henset til, at der findes en støtteordning, kan det ikke kræves af Kommissionen, at den angiver støttemodtagerne i sin beslutning med den samme præcision som i tilfælde af individuel støtte.

- 47 Kommissionen har gjort gældende, at den i beslutningen har angivet de virksomheder, for hvilke den i medfør af den midlertidige lovgivning tildelte støtte forekommer anfægtelig, da den ikke kunne sikre sig, at betingelserne i henhold til de minimis-reglen var opfyldt for disse virksomheders vedkommende. Det drejer sig om de ansøgere/tankstationer, der er opregnet i beslutningens artikel 2. Det tilkommer herefter den nederlandske regering på baggrund af især oplysningerne i bilaget til beslutningen at fastlægge det udbetalte støttebeløb, det beløb, der skal tilbagesøges, og de enheder over for hvilke tilbagesøgningen skal foretages.
- 48 Det bemærkes, at selv om meddelelsen under visse betingelser tillader medlemsstaterne at udbetale små støttebeløb — der er fastlagt efter objektive kriterier — uden at være undergivet pligten til forudgående anmeldelse, skal den medlemsstat, der agter at tildele en sådan støtte, fremlægge alle de forhold, som kan berettiggere brugen af de minimis-reglen, for Kommissionen for det tilfælde, at Kommissionen er i tvivl om støttens forenelighed med fællesmarkedet og således om overholdelsen af de i meddelelsen fastsatte betingelser. Denne oplysningspligt følger af medlemsstaternes generelle pligt til loyalt samarbejde med Kommissionen, som er fastsat i traktatens artikel 5.
- 49 Hvis en medlemsstat ikke fremlægger de ønskede oplysninger for Kommissionen eller kun giver Kommissionen ufuldstændige oplysninger, skal retmæssigheden af en beslutning, som Kommissionen har truffet, under disse omstændigheder navnlig med hensyn til begrundelsespligten vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen rådede over på det tidspunkt, da den traf den (jf. i denne retning

bl.a. dom af 10.7.1986, sag 234/84, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2263, præmis 16 og 22).

- 50 Det bemærkes desuden, at når en medlemsstat ved gennemførelsen af et tilbagesøgningspåbud møder uforudsete vanskeligheder, kan den forelægge disse for Kommissionen til vurdering. I så fald skal Kommissionen og medlemsstaten i overensstemmelse med pligten til loyalt samarbejde efter bedste evne samarbejde med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet traktatens bestemmelser fuldt ud skal overholdes, særligt bestemmelserne om støtte (jf. bl.a. dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 58).
- 51 I den foreliggende sag vedrører den nederlandske regerings indvendinger de upræcise punkter i beslutningen, der ikke havde gjort det muligt for regeringen at fastslå den nøjagtige identitet af de faktiske modtagere af den støtte, der blev tildelt de tankstationer, der henhørte under kategorien af »ægte« Co/Co og »faktiske« Co/Co.
- 52 Det bemærkes, at beslutningen ved nummerering angiver de tankstationer, der tilhører et bestemt olieselskab og drives af dette (kategorien af »ægte« Co/Co), og de, der drives af den samme forhandler, der har indgivet flere støtteansøgninger, og således optræder flere gange på listen over støttemodtagere (kategorien af »faktiske« Co/Co). Den nederlandske regering har imidlertid ikke gjort noget konkret forhold gældende, der kan rejse tvivl om den klassificering af tankstationer i de to ovennævnte kategorier, som Kommissionen har foretaget ud fra de oplysninger, den var i besiddelse af.
- 53 Hvis den nederlandske regering herudover fik vanskeligheder med gennemførelsen af beslutningen især med at fastslå den nøjagtige identitet af de faktiske støttemodtagere, tilkom det regeringen at gøre Kommissionen opmærksom herpå, og Kommissionen ville derefter have været forpligtet til at hjælpe regeringen med at overvinde vanskelighederne i overensstemmelse med pligten til loyalt samarbejde i henhold til traktatens artikel 5.

- 54 Henset til det foregående bør anbringendet vedrørende sondringen mellem »ægte« og »faktiske« Co/Co-tankstationer forkastes.

*Indirekte støtte til fordel for olieselskaberne*

- 55 Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen ved at antage, at det er en indirekte støtte til fordel for de olieselskaber, der er tilknyttet tankstationerne ved en eksklusiv købsaftale, der indeholder en priskontrolklausul, har tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 1, de minimis-reglen, retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.
- 56 Ifølge den nederlandske regering er de indirekte fordele, som olieselskaberne nyder godt af, ikke statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 92, men følger af kontraktforhold, som de nationale myndigheder ikke har kendskab til, og som de endog er uvidende om. Det kan ikke kræves af de nationale myndigheder, at de stedse kontrollerer, om der er sådanne indirekte og for dem usynlige virkninger, eller end mindre at de under alle omstændigheder holder øje med, at sådanne virkninger ikke forekommer.
- 57 Den nederlandske regering har desuden gjort gældende, at priskontrolklausulernes indhold varierer, og at i hovedparten af tilfældene skaber de ikke en ubetinget forpligtelse for olieselskaberne til at bidrage til prisnedsættelser på pumpestedet. Initiativet til sådanne prisnedsættelser tilkommer i de fleste steder disse selskaber, der kun accepterer at anvende dem, hvis deres markedsandele er truet.

Selskabernes respektive konkurrencemæssige stilling på det nederlandske marked er imidlertid ikke blevet berørt af prisforskellene i Tyskland, da de alle er blevet berørt i samme omfang.

- 58 Kommissionen har gjort gældende, at som følge af den støtte, som den nederlandske stat har bevilget, var olieselskaberne fritaget for at anvende de priskontrolklausuler, der knytter dem til deres distributører. Da nedsættelsen på pumpestedet, der blev ydet af forhandleren for at bibeholde sine markedsandele, var blevet kompenseret ved den støtte, den nederlandske stat havde tildelt, ville enhver anmodning om intervention hos olieselskaberne baseret på en priskontrolklausul nemlig nødvendigvis blive afvist af selskaberne som formålsløs (jf. betragtning 84 og 85 til beslutningen).
- 59 Kommissionen har under alle omstændigheder gjort gældende, at den ikke på grundlag af de oplysninger, som de nederlandske myndigheder havde meddelt, kunne sikre sig, at der i de tilfælde, hvor kontrakten mellem olieselskabet og tankstationen indeholdt en priskontrolklausul, ikke var en risiko for akkumulering, der kunne medføre, at den tærskel, der var fastsat i meddelelsen til fordel for den samme faktiske støttemodtager, blev overskredet (jf. betragtning 83 til beslutningen). Ifølge Kommissionen tilkommer det den nederlandske regering at etablere en passende kontrolmekanisme hertil, der kan sætte Kommissionen i stand til at sikre sig, at de minimis-loftet aldrig overskrides.
- 60 Det bemærkes i denne forbindelse, at efter traktatens artikel 92, stk. 1, er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Støtte anses bl.a. for at foreligge ved indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger (jf. bl.a. dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I,

s. 877, præmis 13, af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, præmis 23, og af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 25).

- 61 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at artikel 92, stk. 1, ikke sonderer under hensyn til grundene til eller formålet med de statslige interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger (dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 27, og af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 20).
- 62 Det konstateres i den foreliggende sag, at den fordel, der indirekte er tildelt olieselskaberne, har sit grundlag i den støtte, der er tildelt i medfør af den midlertidige lovgivning, for så vidt som den i praksis gør det unødvendigt at anvende priskontrolklausulerne.
- 63 Den af den nederlandske stat udbetalte støtte havde nemlig til formål at undgå, at tankstationerne ved den tyske grænse som følge af stigningen i priserne på brændstof efter forhøjelsen af punktafgifterne i Nederlandene fik en omsætningsnedgang henset til de mere konkurrencedygtige priser i Tyskland. Omvendt var det bestemt i den midlertidige lovgivning, at i tilfælde af forhøjelser af de tyske punktafgifter ville støttebeløbet blive nedsat.
- 64 Et sådant formål forfølges imidlertid ligeledes med priskontrolklausulerne, der, som det med rette er anført i betragtning 84 til beslutningen, har til formål at beskytte tankindehaverens omsætning mod konkurrerende salg i direkte nærhed af tankstationen, når betingelserne på det nationale eller internationale marked gør en midlertidig eller varig tilpasning til de rabatter, som forhandleren yder på pumpestedet, ønskelig, eller endog nødvendig.

- 65 Dette betyder således, at den midlertidige lovgivning finder anvendelse under omstændigheder, der kan bevirke, at priskontrolklausulerne finder anvendelse.
- 66 Under disse omstændigheder bemærkes, at den støtte, der er udbetalt til tankstationer, der er knyttet til olieselskaber ved priskontrolklausuler, medfører økonomiske konsekvenser for de omhandlede selskaber, da den under alle omstændigheder havde den virkning, at den fritog disse selskaber fra deres forpligtelse til helt eller delvist at påtage sig omkostningerne ved de prisnedsættelser, som deres distributører ydede på pumpestedet, for at undgå tab af markedsandele. En sådan intervention fra det offentlige side er således en støtte til fordel for olieselskaberne, da den har den virkning at lette de selskaber, der er interesseret i at opretholde deres konkurrencemæssige stilling med hensyn til udviklingen på det nationale eller internationale marked, for de byrder, der normalt ville have belastet deres budgetter.
- 67 Betragtning 83 ff. til beslutningen giver i det væsentlige klart og utvetydigt udtryk for de betragtninger, der er nævnt ovenfor, og som har gjort det muligt for den nederlandske regering at få kendskab til grundene til, at Kommissionen har antaget, at det er en indirekte støtte til fordel for de olieselskaber, der er tilknyttet tankstationerne ved en eksklusiv købsaftale, der indeholder en priskontrolklausul, alene ud fra den omstændighed, at der findes sådanne klausuler.
- 68 Under disse omstændigheder bemærkes, at Kommissionen ikke har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse eller tilsidesat begrundelsespligten.
- 69 Anbringendet vedrørende indirekte støtte til fordel for olieselskaberne bør således forkastes.

*Konsekvenserne af manglende eller utilstrækkelige oplysninger fra medlemsstaten*

- 70 Den nederlandske regering har gjort gældende, at henset til, at tildelingen af støtte til de tankstationer, som de nederlandske myndigheder ikke har givet oplysninger om eller har givet utilstrækkelige oplysninger om, ikke henhørte under meddelelsen, har Kommissionen tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 1, de minimis-reglen, retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, kravet om, at beslutningen er tilstrækkeligt præcis, der følger af traktatens artikel 189, samt begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.
- 71 Den nederlandske regering har anført, at Kommissionens påstand om, at der ikke er blevet fremsendt oplysninger vedrørende de tankstationer, som er opregnet i beslutningens artikel 2, stk. 1, litra a), er ukorrekt for så vidt angår de tankstationer, der er identificeret under nummer 297, 372 og 433.
- 72 Dernæst har Kommissionen anlagt et urigtigt skøn ved at antage, at de oplysninger, der var givet den, var utilstrækkelige alene på grund af, at den ikke var blevet underrettet om de eksklusive købsaftaler. Gennemgangen af denne type af aftaler er nemlig uden relevans, når det drejer sig om at vurdere en støtte til tankindehavere i lyset af meddelelsens kriterier. Den samme konklusion gør sig gældende, når Kommissionen hævder, at underretningen om de eksklusive købsaftaler var nødvendig for den for at afsløre indirekte støtte til olieselskaberne.
- 73 Endelig har den nederlandske regering mere generelt gjort gældende, at de manglende oplysninger, som Kommissionen har krævet, ikke kunne retfærdiggøre Kommissionens frygt for en akkumulering af støtte til fordel de omhandlede tankstationer. Uanset hvilken situation der forestilles — den, hvor en ansøger

ejer én tankstation, eller den, hvor en ansøger ejer flere — kunne den tankstation, der modtog støtte, under ingen omstændigheder modtage denne mere end en gang. Da betingelsen for ikke-akkumulering var overholdt, burde Kommissionen have undladt at anvende traktatens artikel 92, stk. 1.

- 74 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at hvis beslutningen indeholder unøjagtigheder, skyldes de unøjagtige eller utilstrækkelige oplysninger fra de nederlandske myndigheders side. For så vidt angår især oplysningerne vedrørende tankstationerne nr. 297, 372 og 433 har Kommissionen anført, at sidstnævnte ikke optræder under beslutningens artikel 2, stk. 1, litra a), men under artikel 2, stk. 1, litra b), som »ægte« Co/Co. Hvad angår de to andre har Kommissionen fastholdt, at den ikke har modtaget oplysninger vedrørende disse, i det mindste inden for den frist, den havde fastsat hertil.
- 75 Ifølge Kommissionen tilkommer det ikke medlemsstaterne, men Kommissionen inden for rammerne af dens skønsmålinger at vurdere, om de efterspurgte oplysninger er relevante eller ej. Under alle omstændigheder var de eksklusive købsaftaler, der kunne indeholde en priskontrolklausul, relevante, da deres anvendelse kunne give anledning til en akkumulering.
- 76 Som allerede bemærket i denne doms præmis 49, skal retmæssigheden af en beslutning vedrørende statsstøtte, som Kommissionen har truffet, vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen rådede over på det tidspunkt, da den traf den. En medlemsstat kan således ikke for at anfægte lovligheden af en sådan beslutning påberåbe sig forhold, som den har undladt at informere Kommissionen om under den administrative procedure (jf. dom af 14.9.1994, forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 31). Dette gælder så meget desto mere, når en medlemsstat har nægtet at besvare en udtrykkelig anmodning om oplysninger fra Kommissionen (jf. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 36 og 37).

77 I det foreliggende tilfælde fremgår det af betragtning 64 til beslutningen, at der ikke er blevet fremsendt oplysninger til Kommissionen vedrørende 59 tankstationer, og at der er blevet tilvejebragt utilstrækkelige oplysninger for 191 tankstationer. Kommissionen har i denne betragtning på følgende måde anført grundene til, at den har vurderet, at de givne oplysninger var utilstrækkelige:

»[...] oplysningerne er utilstrækkelige, når en tankstation kun har besvaret Senters [kontrolorgan udpeget af de nederlandske myndigheder] spørgeskema uden at vedlægge en kopi af de eksklusive købsaftaler. På den måde underbygges svarene ikke, som de anføres i spørgeskemaet, af dokumentation. Tankstationerne karakteriserer for eksempel sig selv som hørende til en af de tre kategorier Do/Do, Co/Do eller Co/Co uden at fremlægge dokumentation for denne kategorisering. Endvidere hævder tankstationerne, at de er uafhængige, men denne påstand underbygges heller ikke af dokumentation«.

78 Undtagen tre tankstationer, for hvilke der ikke er ført bevis for det urigtige skøn, som Kommissionen er beskyldt for, har den nederlandske regering ikke bestridt ikke at have besvaret Kommissionens anmodninger om oplysninger.

79 De af Kommissionen krævede oplysninger og dokumentation vedrørende ejerskabsstrukturerne for de omhandlede tankstationer (Do/Do, Co/Do eller Co/Co) eller vedrørende, om der er priskontrolklausuler i de eksklusive købsaftaler, var nødvendige for at fastslå de faktiske modtagere af støtte, og som en følge heraf at kontrollere, at der ikke er situationer med akkumulering af støtte, hvilket er forbudt i meddelelsen.

80 Kommissionen har følgelig hverken tilsidesat begrundelsespligten eller anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at erklære, at den støtte, der er tildelt tankstationer,

for hvilke den ikke havde modtaget oplysninger eller kun havde modtaget utilstrækkelige oplysninger, ikke henhørte under de minimis-reglens anvendelsesområde. Anbringendet om konsekvenserne af manglende eller utilstrækkelige oplysninger fra medlemsstaten kan herefter ikke lægges til grund.

### *Manglende hensyntagen til miljøbeskyttelseshensyn*

- 81 Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen ved i sin vurdering af de omtvistede foranstaltningers forenelighed med fællesmarkedet at se bort fra det miljøbeskyttelseshensyn, som den nationale lovgiver forfulgte, har tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 3, og begrundelsespligten.
- 82 Regeringen har anført, at forhøjelsen af de nederlandske punktafgifter fra den 1. juli 1997 havde til formål at begrænse biltrafikken, flaskehalse i trafikken og udledninger forårsaget af vejtrafikken.
- 83 Den midlertidige lovgivning havde netop til formål at nedbringe de skadelige virkninger af denne forhøjelse på tankindehavernes konkurrenceevne så meget som muligt. Ifølge de principper, som Kommissionens konkurrencepolitik var baseret på (jf. i denne forbindelse den XXII. *Beretning om Konkurrencepolitikken*, 1992, punkt 451), kan en støtte imidlertid være forenelig med fællesmarkedet, når den har til formål at undgå, at visse virksomheder lider en kraftig nedsættelse af konkurrenceevnen som følge af iværksættelsen af nationale foranstaltninger, der har til formål at fremme miljøbeskyttelsen og energibesparelser.

84 I denne forbindelse bemærkes uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt forhøjelsen af de nederlandske punktafgifter reelt var berettiget af miljøhensyn, at den nederlandske regering, som Kommissionen har gjort gældende, ikke har gjort rede for sådanne hensyn under den administrative procedure, hvorfor Kommissionen ikke kan bebrejdes for at have undladt at undersøge miljøbeskyttelses-hensynet inden for rammerne af vurderingen af de omtvistede foranstaltningers forenelighed med traktatens artikel 92, stk. 1. Som det allerede er anført i denne doms præmis 49 og 76, skal retmæssigheden af en beslutning vedrørende statsstøtte, som Kommissionen har truffet, navnlig under hensyn til begrundelsespligten, vurderes i forhold til de oplysninger, som medlemsstaten har fremsendt på det tidspunkt, da Kommissionen traf denne beslutning.

85 Anbringendet om manglende hensyntagen til miljøbeskyttelseshensyn bør derfor forkastes.

### *Tilbagesøgning af støtten*

86 Den nederlandske regering har gjort gældende, at forpligtelsen til at tilbagesøge støtten er i strid med traktatens artikel 92, stk. 1, de minimis-reglen, retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, kravet om, at beslutningen er tilstrækkeligt præcis, der følger af traktatens artikel 189, samt begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.

87 Ifølge regeringen gør beslutningen det ikke muligt med sikkerhed at fastslå de beløb, der skal søges tilbage, eller over for hvem tilbagesøgningen skal foretages. Det ville endog aldrig være muligt at fastsætte disse beløb, da det ville være umuligt at vurdere den prisnedsættelse på pumpestedet, som et selskab ville have

påtaget sig, hvis der ikke var blevet tildelt støtte i medfør af den midlertidige lovgivning.

- 88 Den nederlandske regering har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen fra den 18. august 1997 — der var datoen for registreringen af den betingede anmeldelse — var bekendt med den midlertidige lovgivning, med gennemførelsen heraf den 1. juli 1997, og med de nederlandske myndigheders opfattelse, hvorefter gennemførelsen var omfattet af meddelelsens anvendelsesområde. Hvis Kommissionen var af den opfattelse, at dette ikke var tilfældet, og at den allerede gældende lovgivning i lighed med støtteordningen pr. tankstation, der var planlagt i forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning, der var genstand for den betingede anmeldelse, skulle have været forelagt til vurdering i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, til trods for meddelelsen, skulle Kommissionen ifølge regeringen under hensyn til forpligtelsen til loyalt samarbejde med de nationale myndigheder, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 5, straks og utvetydigt have givet de nederlandske myndigheder underretning herom.
- 89 I denne forbindelse bestemmer traktatens artikel 93, stk. 2, at når Kommissionen finder, at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ikke er forenelig med fællesmarkedet, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter. Ifølge fast retspraksis har forpligtelsen for staten til at ophæve en støtte, som af Kommissionen er fundet uforenelig med fællesmarkedet, til formål at genoprette den oprindelige situation (jf. bl.a. dom af 4.4.1995, sag C-350/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 699, præmis 21).
- 90 I mangel af fællesskabsretlige forskrifter på området skal tilbagesøgningen af en støtte, der er erklæret for uforenelig med fællesmarkedet, ske ifølge vilkårene i national ret, for så vidt som disse ikke i praksis umuliggør gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne og ikke skader princippet om lighed i forhold til de regler, der gælder for rent nationale tvister af samme art (jf. dom af 21.9.1983,

forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 19, og af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 12).

- 91 Det bemærkes desuden, at en medlemsstats forpligtelse til at beregne det præcise støttebeløb, der skal tilbagesøges, navnlig når denne beregning — som i det foreliggende tilfælde, hvor der er tale om et stort antal tankstationer — afhænger af oplysninger, der ikke er blevet fremsendt af medlemsstaten til Kommissionen, indgår i den bredere forpligtelse til loyalt samarbejde, der gensidigt forpligter Kommissionen og medlemsstaterne ved gennemførelsen af traktatens regler om statsstøtte.
- 92 Med hensyn til den hævdede usikkerhed om identiteten af adressaterne for tilbagebetalingspåbud bemærkes, at det klart fremgår af beslutningen, særligt betragtning 74 hertil, at støtten skal tilbagesøges hos de virksomheder, der har været de faktiske modtagere heraf. Som allerede nævnt i denne doms præmis 50, kunne og kan den nederlandske regering stadig, hvis den havde alvorlig tvivl herom, ligesom enhver medlemsstat, der under gennemførelsen af et tilbagebetalingspåbud møder uforudsete vanskeligheder, forelægge disse problemer for Kommissionen til vurdering med henblik på at overvinde dem i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde og under fuld overholdelse af traktatens bestemmelser om støtte. En sådan fremgangsmåde ville have været så meget desto mere begrundet som usikkerheden om identiteten af et stort antal modtagere af tilbagebetalingspåbuddene var forbundet med, at de oplysninger, der var fremsendt til Kommissionen, var utilstrækkelige.
- 93 Det fremgår endelig af betragtning 1 til beslutningen, at Kommissionen fra den 22. september 1997, dvs. en måned efter den betingede anmeldelse, anmodede de nederlandske myndigheder om supplerende oplysninger for at sætte den i stand til at vurdere, om såvel den midlertidige lovgivning som forslaget til ændring heraf overholdt betingelserne i meddelelsen. Efter flere påmindelser fra Kommissionen og anmodninger om udsættelse af fristen fra den nederlandske regering besluttede Kommissionen at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2 (jf. betragtning 2 til beslutningen).

- 94 Under disse omstændigheder kan Kommissionen ikke bebrejdes for at have udskudt indledningen af undersøgelsesproceduren og vedtagelsen af beslutningen. Det bemærkes i denne forbindelse desuden, at beslutningen om at indlede proceduren allerede gav udtryk for Kommissionens tvivl om anvendelsen af meddelelsen på den midlertidige lovgivning med hensyn til visse kategorier af tankstationer, og det anførtes heri, at den uforenelige støtte skulle tilbagesøges. Anbringenderne om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er således ikke begrundede.
- 95 Det følger heraf, at den nederlandske regerings sidste anbringende bør forkastes.
- 96 Da ingen af den nederlandske regerings anbringender er blevet taget til følge, bør sagsøgte frifindes i det hele.

### Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

- 1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.
- 2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

von Bahr

Edward

Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juni 2002.

R. Grass

Justitssekretær

P. Jann

Formand for Femte Afdeling