

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

S. ALBER

van 15 mei 2003¹

I — Inleiding

1. De Italiaanse Republiek verzoekt in het onderhavige beroep om nietigverklaring van een beschikking van de Commissie van 30 juli 1997². Bij deze beschikking heeft de Commissie steun die de regio Friuli-Venezia Giulia tussen 1981 en 1995 heeft toegekend aan wegvervoersondernemingen, ten dele onverenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt en terugvordering daarvan gelast.

2. Naast de Italiaanse Republiek hebben ook tal van de door de terugvordering geraakte ondernemingen evenals de regio Friuli-Venezia Giulia beroep ingesteld bij het Gerecht van eerste aanleg. Het Gerecht heeft de beschikking bij arrest van 15 juni 2000 (hierna: „arrest Alzetta”)³ en van 4 april 2001 (hierna: „arrest Regione Friuli-Venezia Giulia”)⁴ ten dele nietig verklaard.

De Italiaanse Republiek heeft tegen het arrest Alzetta hogere voorziening ingesteld (nog aanhangig bij het Hof onder nummer C-298/00 P),⁵ strekkende tot vernietiging van het arrest voorzover de beschikking van de Commissie daarbij is bekrachtigd.

3. In deze zaak gaat het vooral om de vraag, of de steun heeft kunnen leiden tot vervalsing van de mededinging op de betrokken markten, die althans aan het begin van de steunperiode nog niet volledig waren geliberaliseerd, en of aan de voorwaarden voor uitzonderingen op het steunverbod was voldaan. Bovendien is de vraag gerezen of het vertrouwens- en het evenredigheidsbeginsel zich tegen de terugvordering van de steun verzetten.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Beschikking 98/182/EG van de Commissie van 30 juli 1997 betreffende steun van de regio Friuli-Venezia Giulia (Italië) ten gunste van wegvervoersondernemingen uit die regio (PB L 66, blz. 18; hierna: „bestreden beschikking”).

3 — Arrest Alzetta e.a./Commissie (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 en T-23/98, Jurispr. blz. II-2319).

4 — Arrest Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie (T-288/97, Jurispr. blz. II-1169).

5 — Zaak Italië/Commissie; in deze zaak neem ik vandaag eveneens conclusie (Arrest van 29 april 2004, Jurispr. blz. I-4087, blz. I-4092).

II — Rechtskader en feiten

een andere lidstaat gevestigde vervoerders, anderzijds.

A — *Gemeenschapsrecht*

4. Op het vervoer zijn, behoudens de toepassing van de bijzondere bepalingen van artikel 77 EG-Verdrag (thans artikel 73 EG), de algemene bepalingen inzake staatssteun van de artikelen 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en 93 en 94 EG-Verdrag (thans artikelen 88 EG en 89 EG) van toepassing. Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren⁶, verduidelijkt onder welke omstandigheden de lidstaten rechtmatig steun kunnen verlenen in de zin van artikel 77 van het EG-Verdrag.

5. In de periode waarin de betwiste steun werd toegekend, bevond het wegvervoer in de Gemeenschap zich nog in de fase van de liberalisering. In deze context moet een onderscheid worden gemaakt tussen de markt van internationaal goederenvervoer over de weg voor grensoverschrijdend vervoer, enerzijds, en cabotage, dat wil zeggen goederenvervoer binnen een lidstaat door in

6. De markt van internationaal goederenvervoer over de weg is tussen 1969 en 1992 geleidelijk geliberaliseerd, een proces dat werd ingeluid met verordening (EEG) nr. 1018/68 van de Raad van 19 juli 1968 houdende de vorming van een communautair contingent voor het goederenvervoer over de weg tussen lidstaten (hierna: „verordening nr. 1018/68”)⁷. Het in de verordening vastgelegde en gaandeweg uitgebreide communautaire contingent werd over de lidstaten verdeeld. In het kader van dit contingent mochten vervoerders uit de desbetreffende lidstaat grensoverschrijdende vervoersactiviteiten verrichten. Sinds 1 januari 1993 is deze markt volledig geliberaliseerd.⁸

7. Met de liberalisering van de cabotage is pas vanaf 1 juli 1990 een begin gemaakt. Ook op dit gebied werden in eerste instantie contingenten gevormd, die tot de volledige openstelling van de markt op 1 juli 1998 geleidelijk werden uitgebreid.⁹

7 — PB L 175, blz. 13.

8 — Zie verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten (PB L 95, blz. 1).

9 — Zie verordening (EEG) nr. 4059/89 van de Raad van 21 december 1989 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder niet in een lidstaat woonachtige vervoersondernemers aldaar tot het binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten (PB L 390, blz. 3) en verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 279, blz. 1).

6 — PB L 130, blz. 1, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 543/97 van de Raad van 17 maart 1997 (PB L 84, blz. 6).

B — *De betwiste steunregelingen van de regio Friuli-Venezia Giulia*

8. Legge regionale (wet van de regionale overheid) nr. 28 van de regio Friuli-Venezia Giulia van 18 mei 1981 betreffende steun ter bevordering en ontwikkeling van het vervoer dat van belang is voor de regio Friuli-Venezia Giulia en van het goederenvervoer over de weg voor rekening van derden (hierna: „wet nr. 28/1981”), voorzigt in bepaalde steunmaatregelen voor in die regio gevestigde ondernemingen die vervoersactiviteiten verrichten voor rekening van derden.

9. De bij die wet ingestelde regeling is vervangen bij Legge regionale nr. 4 van 7 januari 1985 betreffende steun ter bevordering en ontwikkeling van het vervoer dat van belang is voor de regio Friuli-Venezia Giulia en van het goederenvervoer over de weg voor rekening van derden (hierna: „wet nr. 4/1985”), die in wezen dezelfde steunregelingen bevat.

10. Deze wetten voorzagen in drie maatregelen, die als volgt kunnen worden samengevat:

- rentesubsidies voor leningen voor de opbouw van infrastructuur (bouw, aankoop en modernisering van bedrijfsruimten) en voor de aankoop

van bedrijfsuitrusting, met inbegrip van de voor het wegvervoer bestemde vervoermiddelen (artikel 4 van wet nr. 4/1985);

- financiering van de kosten in verband met het leasen van voertuigen, aanhangwagens of opleggers alsook van installaties voor het onderhoud en de reparatie van voertuigen en voor de behandeling van goederen (artikel 5 van wet nr. 4/1985); en

- voor consortia en andere samenwerkingsverbanden: financiering van maximaal 50 % van de investeringen voor de bouw of de aankoop van bepaalde installaties en uitrusting (artikel 6 van wet nr. 4/1985).

11. Tussen 1981 en 1995 werden 2202 aanvragen toegewezen en in totaal meer dan 22 miljoen ECU aan begrotingsmiddelen uitgekeerd.

12. De regio Friuli-Venezia Giulia staakte de toekenning van de steun per 1 januari 1996 en bracht de betrokken ondernemingen tussen september en december 1997 schriftelijk op de hoogte van de beschikking van de Commissie en de terugvordering van de steun.

C — *Bestreden beschikking*

Artikel 3

13. Op 30 juli 1997 gaf de Commissie na afronding van de administratieve procedure de bestreden beschikking¹⁰. Het dispositief daarvan luidt als volgt:

„Artikel 1

De op grond van de wetten nr. 28/1981 en nr. 4/1985 van de regio Friuli-Venezia Giulia tot 1 juli 1990 verleende subsidies [...] aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, zijn geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Artikel 2

De niet onder artikel 1 van deze beschikking vallende subsidies zijn staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en zijn onwettig, omdat zij in strijd met artikel 93, lid 3 zijn verstrekt.

10 — Aangehaald in voetnoot 2.

De subsidies ter financiering van specifiek op het gecombineerde vervoer afgestemd en alleen daarvoor gebruikt vervoermaterieel zijn steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, doch zijn op grond van artikel 3, punt 1, onder e, van verordening (EEG) nr. 1107/70 verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 4

De vanaf 1 juli 1990 verleende subsidies aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten en aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, zijn onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, omdat zij aan geen enkele voorwaarde voor de uitzonderingen van artikel 92, leden 2 en 3, van het Verdrag en van verordening (EEG) nr. 1107/70 voldoen.

Artikel 5

Italië trekt de in artikel 4 bedoelde steun in en vordert deze terug. De steun wordt terugbetaald overeenkomstig de procedurele en materiële bepalingen van de Italiaanse wetgeving, vermeerderd met rente

vanaf de datum waarop de steun is betaald tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend aan de hand van het ter beoordeling van regionale steunregelingen gehanteerde rentepercentage.

[...]"

14. In de motivering betoogde de Commissie onder meer, dat de door artikel 1 bestreken subsidies geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag zijn, aangezien de cabotagemarkt tot 1 juli 1990 voor mededinging gesloten was. Voor het overige bestond op de betrokken markten wel reeds mededinging — althans in het kader van de contingenten — die door de maatregelen potentieel werd beïnvloed.

15. De Commissie wees erop dat de maatregel niet was toegestaan om vermeende nadelen van de vervoerders ten opzichte van in Oostenrijk gevestigde concurrenten te compenseren. Ook het feit dat de steun vooral ten goede kwam aan kleine ondernemingen die alleen plaatselijk of regionaal actief waren, sluit niet uit dat de intracommunautaire handel nadelig wordt beïnvloed. Ten slotte was volgens de Commissie niet voldaan aan de voorwaarden voor een uitzondering of vrijstelling van het steunverbod van de artikelen 77, 92 en 93 EG-Verdrag en van artikel 3 van verordening nr. 1107/70.

III — Procesverloop en conclusies

16. Bij verzoekschrift ingekomen bij het Hof op 28 oktober 1997, heeft de Italiaanse Republiek beroep ingesteld tegen de beschikking van de Commissie. Zij baseert haar beroep op vier middelen, te weten:

- schending van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag en gebrekkige motivering, daar de Commissie niet heeft aangegeven in hoeverre de maatregelen de mededinging daadwerkelijk vervalsen, respectievelijk dreigen te vervalsen en in hoeverre zij daadwerkelijk gevolgen hebben voor de intracommunautaire handel;
- het ten onrechte niet-toepassen van een uitzondering uit hoofde van artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag en artikel 3, lid 1, sub d, van verordening nr. 1107/70 (steun in het kader van een saneringsplan ter vermindering van een overcapaciteit);
- schending van artikel 93 EG-Verdrag, aangezien de steunmaatregelen als nieuwe steunmaatregelen zijn aangemerkt en
- schending van het vertrouwensbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel („principio di ragionevolezza”) door terug-

vordering van de steun te gelasten, alsmede een motiveringsgebrek op dit punt.

19. De argumenten van partijen zal ik in het kader van de juridische beoordeling uitvoeriger weergeven.

17. De Italiaanse Republiek concludeert dat het het Hof behage

20. Bij beschikking van het Hof van 24 november 1998 is de behandeling van de zaak geschorst tot de uitspraak door het Gerecht van eerste aanleg in de zaak Alzetta en vervolgens hervat.

1) de bestreden beschikking in haar geheel nietig te verklaren,

subsidiair, de beschikking nietig te verklaren voorzover daarin de terugvordering wordt gelast van de sinds 1 juli 1990 verleende steun, vermeerderd met rente, en

IV — Juridische beoordeling

A — Opmerking vooraf betreffende het voorwerp van het beroep

2) in beide gevallen, de Commissie in de kosten te verwijzen.

21. Alvorens nader op de afzonderlijke middelen in te gaan, wil ik erop wijzen dat het beroep inmiddels ten dele zonder voorwerp is geraakt

18. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

1) het beroep af te wijzen en

22. De bestreden beschikking is namelijk reeds in het arrest Alzetta en het arrest Regione Friuli-Venezia Giulia ten dele nietig verklaard. Het Gerecht heeft artikel 2 van de beschikking nietigverklaard, voorzover daarin de vanaf 1 juli 1990 uitgekeerde steun aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, onwettig is verklaard. Ook het bevel tot terugvordering van die

2) de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.

steun in artikel 5 is nietigverklaard. Aangezien de vóór 1 juli 1990 aan deze groep ondernemingen toegekende bedrijven volgens de Commissie hoe dan ook niet als steunmaatregelen kunnen worden gekwalificeerd, blijven die betalingen, aan ondernemingen die uitsluitend nationaal vervoer verrichten, volledig buiten beschouwing.

daarvan te scheiden onderdeel dat uitsluitend betrekking heeft op de regio. De rechtspraak van het Hof dat de gemeenschapsrechter enkel kan oordelen over de onderdelen van de beschikking die de verzoeker betreffen, terwijl de onderdelen betreffende andere adressaten, welke niet worden betwist, niet tot het voorwerp van het door de gemeenschapsrechter te beslechten geschil behoren¹², verzet zich derhalve niet ertegen dat slechts gedeeltelijk uitspraak wordt gedaan in het onderhavige geding.

23. Het arrest Alzetta is niet onherroepelijk zolang het Hof in zaak C-298/00 P nog geen uitspraak heeft gedaan. Dit geldt evenwel niet voor het arrest Regione Friuli-Venezia Giulia, waartegen geen hogere voorziening is ingesteld.

26. Om deze reden behoeft alleen nog maar het onderdeel van het beroep dat geen betrekking heeft op de definitief nietigverklarde onderdelen van de beschikking, te worden beoordeeld. Het gaat dus uitsluitend nog om de steun aan ondernemingen die internationale wegvervoersdiensten voor derden verrichten. Op de argumenten van partijen die niet meer relevant zijn als gevolg van de gedeeltelijke beslechting van het geschil, zal ik niet ingaan.

24. In het licht van het arrest Alzetta heeft de Commissie er in haar dupliek logischerwijs van afgezien de onderdelen van de beschikking die door het Gerecht zijn nietigverklaard, verder te verdedigen.¹¹

B — *Schending van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag*

25. De nietigverklaring in het arrest Regione Friuli-Venezia Giulia betrof de gehele beschikking en niet slechts een

1. Argumenten van partijen

11 — De Commissie verklaart echter dat verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1) in artikel 1, sub b, punt v, voorziet in een andere classificatie van maatregelen die pas in het kader van een liberalisering onwettige steun zijn geworden. Derhalve wijkt zij alleen wat de rechts-situatie voorafgaande aan de inwerkingtreding van verordening nr. 659/1999 betreft, van haar oorspronkelijke juridische standpunt af.

27. Volgens de Italiaanse regering kunnen de betwiste maatregelen niet tot een verval-

12 — Arrest van 14 september 1999, Commissie/AssiDomán Kraft Products e.a. (C-310/97 P, Jurispr. blz. I-5363, punt 53).

sing van de mededinging of tot een ongunstige beïnvloeding van de intracommunautaire handel leiden, aangezien zij een uiterst geringe omvang hebben en de begunstigden voor het merendeel zeer kleine ondernemingen met een gering marktaandeel zijn. Tot de volledige liberalisering bestond op de markt voor grensoverschrijdend vervoer geen mededinging.

28. Naar haar mening heeft de Commissie niet onderzocht in hoeverre de begunstigen hun marktpositie ten nadele van de concurrenten hebben weten te versterken. Voorts heeft de Commissie geen rekening gehouden met het feit dat de geografische ligging van de regio Friuli-Venezia Giulia, in de onmiddellijke nabijheid van Oostenrijk, Kroatië en Slovenië, problemen oplevert. De Commissie heeft niet aangegeven in hoeverre de maatregelen daadwerkelijk een ongunstige invloed hebben op de intracommunautaire handel en een reële bedreiging voor de mededinging vormen. In elk geval ontbreekt een toereikende motivering.

29. De Commissie stelt daarentegen dat volgens vaste rechtspraak het intracommunautaire handelsverkeer wordt beïnvloed, wanneer financiële steun van een lidstaat de positie van een onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen versterkt.¹³ Bovendien sluit noch de betrek-

kelijk geringe omvang van een steun, noch de betrekkelijk geringe omvang van de betrokken onderneming a priori de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed.¹⁴ Er behoeft ook niet te worden aangetoond, dat de intracommunautaire handel daadwerkelijk negatief wordt beïnvloed.

30. De Commissie wijst erop dat de vervoersector wordt gekenmerkt door een groot aantal zeer kleine ondernemingen. Derhalve kan reeds steun van zeer geringe omvang de mededinging en de intracommunautaire handel beïnvloeden. Vanwege deze bijzondere structuur is de de-minimisregel niet van toepassing op de vervoersector.¹⁵ Ook het feit dat de begunstigde ondernemingen een klein marktaandeel hebben, sluit niet uit dat de steun de intracommunautaire handel beïnvloedt. Tot slot stelt zij dat de motiveringsplicht niet is geschonden.

2. Beoordeling

31. Steun kan de mededinging slechts vervalsen wanneer in de betrokken sector ook

13 — Arrest van 17 september 1980, Philip Morris Holland/Commissie (730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 11).

14 — Arrest van 21 maart 1990, België/Commissie, het zogenoemde arrest „Tubemeuse” (C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 43).

15 — Communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor het midden- en kleinbedrijf van 20 mei 1992 (PB C 213, blz. 2), zoals gewijzigd bij de mededeling inzake de-minimissteun (PB 1996, C 68, blz. 9) en de communautaire kaderregeling van 1996 (PB C 213, blz. 4).

daadwerkelijk mededinging bestaat. Het internationaal goederenvervoer over de weg was in de Gemeenschap tussen 1969 en 1 januari 1993 slechts ten dele geliberaliseerd. De vervoerders kregen in het kader van contingenten een vergunning voor een bepaald voertuig met een looptijd van een jaar.

32. In het kader van de contingenten bestond een situatie van daadwerkelijke mededinging.¹⁶ De in de regio Friuli-Venezia Giulia gevestigde steunontvangers die in het bezit waren van een vergunning, concurreerden zowel met ondernemingen uit andere delen van Italië als met vervoerders uit andere lidstaten. De grief van de Italiaanse regering dat in de sector internationaal wegvervoer pas mededinging bestond vanaf het tijdstip waarop de markten volledig geliberaliseerd waren, houdt derhalve geen steek.

33. De Italiaanse regering laakt voorts dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de mededinging daadwerkelijk is vervalst en de handel negatief is beïnvloed. De beschikking is althans in zoverre ontoereikend gemotiveerd.

34. Volgens de rechtspraak kan reeds uit de omstandigheden waaronder de steun werd verleend, blijken dat deze steun de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt en de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen. In deze gevallen volstaat het dat de Commissie die omstandigheden in de beschikking aanvoert.¹⁷ In de bestreden beschikking heeft de Commissie uiteengezet, dat de steun de positie van de begunstigde ondernemingen ten opzichte van de niet-begunstigde concurrenten versterkt door de verbetering van hun financiële situatie en dus van hun bedrijfspotentieel. Dientengevolge wordt ook de intracommunautaire handel ongunstig beïnvloed. De Commissie heeft hiermee voldaan aan de eisen van de rechtspraak.

35. Zij was niet verplicht aan te tonen, wat de reële gevolgen van de toegekende steun zijn geweest en in het bijzonder welke schade de niet begunstigde concurrenten hebben geleden. Een dergelijk vereiste zou de lidstaten die steun verlenen zonder zich te houden aan de aanmeldingsplicht van artikel 93, lid 3, EG, immers bevoordelen ten opzichte van lidstaten die hun steunvoornemens wél in de planningsfase aanmelden.¹⁸ Deze grief dient derhalve te worden afgewezen.

17 — Arresten van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie (248/84, Jurispr. blz. 4013, punt 18); 19 september 2002, Spanje/Commissie (C-113/00, Jurispr. blz. I-7601, punt 54), en 26 september 2002, Spanje/Commissie (C-351/98, Jurispr. blz. I-8031, punt 58).

18 — Arresten van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie (C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 33), en van 19 september 2002, Spanje/Commissie (aangehaald in voetnoot 17, punt 54). Zie ook arrest Alzetta e.a./Commissie, aangehaald in voetnoot 3, punten 76-82.

16 — Zie arrest Alzetta e.a./Commissie (aangehaald in voetnoot 3, punten 92 en 94).

36. De Italiaanse regering baseert haar middel voorts op de grief dat het Gerecht de geringe omvang van de betrokken ondernemingen en de geringe omvang van de toegekende steun in ontoereikende mate in aanmerking heeft genomen bij de beoordeling van de invloed op de mededinging.

37. Volgens vaste rechtspraak¹⁹ kan ook steun van geringe omvang de mededinging vervalsen en de handel ongunstig beïnvloeden.

38. Het Hof heeft de aangehaalde rechtspraak in een recent arrest bekrachtigd en hieraan nog het volgende toegevoegd: „Andere elementen kunnen [...] beslissend zijn voor de beoordeling van het effect van een steunmaatregel op de handelsbetrekkingen, met name [...] de omstandigheid dat de begunstigde ondernemingen werkzaam zijn in een sector met een bijzonder intense mededinging”²⁰.

39. In een ander arrest, namelijk het arrest van 26 september 2002, Spanje/Commissie, heeft het Hof echter vastgesteld dat „de geringe omvang van aan een onderneming

over een bepaalde periode verleende steun, in een aantal economische sectoren uit[sluit] dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed”²¹.

40. Deze vaststelling had echter betrekking op ondernemingen die niet in de vervoerssector actief waren. In een andere passage van voornoemd arrest heeft het Hof de sector beroepsgoederenvervoer over de weg gekwalificeerd als een sector waarin op grond van de bijzondere marktstructuur — bestaan van overcapaciteit en een groot aantal kleine ondernemingen — steun van betrekkelijk geringe omvang aan kleine ondernemingen de mededinging reeds ongunstig kan beïnvloeden.²²

41. Ook uit de meer recente rechtspraak van het Hof volgt dus dat zelfs steun van betrekkelijk geringe omvang aan kleine ondernemingen in de vervoerssector de mededinging ongunstig kan beïnvloeden en de handel tussen de lidstaten kan vervalsen.

42. De Commissie heeft in de motivering van de bestreden beschikking echter niet uitdrukkelijk op de bijzondere marktstructuur in de vervoerssector gewezen. Wel heeft

19 — Arrest Tubemeuse (aangehaald in voetnoot 14, punt 43). Arresten van het Hof van 21 maart 1991, Italië/Commissie (C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 27), en 14 september 1994, Spanje/Commissie (C-278/92 — C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 42). Arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie (T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punten 46, 49 en 50).

20 — Arresten van 19 september 2002, Spanje/Commissie (aangehaald in voetnoot 17, punt 30), en 26 september 2002, Spanje/Commissie (aangehaald in voetnoot 17, punt 51).

21 — Arrest aangehaald in voetnoot 17, punt 51.

22 — Punten 63-65.

zij aangegeven dat de de-minimisregel (voorzover deze op het tijdstip waarop de steun werd toegekend, al was vastgesteld) op het gebied van het vervoer niet geldt, daar deze sector zijn eigen mededingingsregels kent.

waarden van een bepaalde economische sector tracht aan te passen aan die welke in andere lidstaten heersen, ontnemt aan die maatregelen namelijk niet het karakter van steun.²³

43. Gezien de eenduidige rechtspraak ter zake mogen aan de motivering van de beschikking geen al te strenge eisen worden gesteld. Het was dan ook niet absoluut noodzakelijk, dat de Commissie zich uitliet over de bijzondere structuur van de vervoersmarkt bij de beantwoording van de vraag in hoeverre de mededinging in de vervoersector ondanks de geringe omvang van de steun en de geringe grootte van de begunstigde ondernemingen ongunstig kon worden beïnvloed.

46. Het eerste middel dient derhalve te worden afgewezen.

C — Onterechte niet-toepassing van een uitzondering krachtens artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag en artikel 3, lid 1, sub d, van verordening nr. 1107/70

44. Hieruit volgt dat ook deze grief, met inbegrip van het in dit verband aangevoerde motiveringsgebrek, moet worden afgewezen.

1. Argumenten van partijen

45. Het argument van de Italiaanse regering dat met de steun uiteindelijk enkel werd beoogd de nadelen te compenseren waarmee de begunstigde vervoerders ten opzichte van ondernemingen uit de buurlanden te kampen hadden, is door de Commissie terecht onder verwijzing naar de relevante rechtspraak verworpen. De omstandigheid dat een lidstaat via unilaterale maatregelen de mededingingsvoor-

47. Volgens de Italiaanse regering hebben de regionale autoriteiten aangetoond dat met de maatregelen een herstructurering werd beoogd ter vergroting van de veiligheid, vermindering van de milieuvervuiling en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Derhalve hadden de uit-

²³ — Arresten van 10 december 1969, Commissie/Frankrijk (6/69 en 11/69, Jurispr. blz. 523, punt 21), en 19 mei 1999, Italië/Commissie (C-6/97, Jurispr. blz. 1-2981, punt 21).

zonderingsbepalingen van artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag en artikel 3, lid 1, sub d, van verordening nr. 1107/70 kunnen worden toegepast.

2. Beoordeling

a) Artikel 3, lid 1, sub d, van verordening nr. 1107/70

50. Artikel 3 van verordening nr. 1107/70²⁴ luidt onder meer als volgt:

48. De Commissie stelt daarentegen dat de uitzondering van artikel 3, lid 1, sub d, van verordening nr. 1107/70 niet van toepassing is, omdat de steun geen deel uitmaakte van een saneringsplan voor de betrokken sector en er geen overcapaciteit bestond. Bovendien hebben de Italiaanse autoriteiten tijdens de administratieve procedure geen gedetailleerde gegevens verstrekt die een uitzondering krachtens artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag rechtvaardigen. De maatregelen moeten veeleer worden beschouwd als bedrijfssteun, die in het algemeen niet kan worden vrijgesteld van het steunverbod. Een uitzondering kon alleen al niet worden toegestaan, omdat de steun tot uitbreiding van de vervoerscapaciteit kon leiden.

„[...] door de lidstaten [worden] slechts in de hierna genoemde gevallen en onder de volgende voorwaarden coördinatiemaatregelen getroffen of met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen opgelegd die de toekenning van steun uit hoofde van artikel 77 van het Verdrag ten gevolge hebben:

[...]

49. Er is ook geen sprake van een gebrekkige motivering. Het staat aan de lidstaat aan te tonen dat aan de voorwaarden voor toepassing van een uitzondering is voldaan. De omvang van de motiveringsplicht hangt af van de argumenten die door de lidstaat zijn aangevoerd.

d) tot het in werking treden van communautaire voorschriften betreffende de toegang tot de vervoermarkt, wanneer de steun tijdelijk en bij wijze van uitzondering wordt toegekend om in het kader van een saneringsplan een overcapaciteit te doen verdwijnen, die ernstige structurele moeilijkheden met zich brengt en om aldus een bijdrage te leveren om beter te voldoen aan de behoeften van de vervoermarkt.”

24 — Aangehaald in voetnoot 6.

51. Hieruit volgt enerzijds dat deze bepaling alleen van toepassing is op steun die verband houdt met coördinatiemaatregelen of met verplichtingen die met het begrip openbare dienst verbonden zijn. Anderzijds dient in de sub d, bedoelde gevallen een saneringsplan te bestaan dat gericht is op de vermindering van overcapaciteit.

52. In de motivering van de bestreden beschikking heeft de Commissie uiteengezet, dat de steun niet in het kader van een saneringsplan is toegekend en dat er in de vervoersector ook geen overcapaciteit bestond. De Italiaanse regering heeft in de procedure voor het Hof niets aangevoerd dat de juistheid van deze constatering zou kunnen aantasten. Aangezien dus niet was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van een uitzondering op het steunverbod krachtens artikel 3, sub d, van verordening nr. 1107/70, heeft de Commissie deze bepaling terecht niet toegepast.

nomische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

54. Bij de toepassing van artikel 92, lid 3, EG-Verdrag beschikt de Commissie over een ruime beoordelingsvrijheid, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, die dient te geschieden in een communautair kader.²⁵ Bij de toetsing van de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid beperkt de rechter zich ertoe, na te gaan of de proceduren motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, of de vastgestelde feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten of van misbruik van bevoegdheid.²⁶

55. De Commissie heeft de subsidies voor het leasen van nieuwe voertuigen in de bestreden beschikking (hoofdstuk VIII, dertiende alinea) als bedrijfssteun gekwalificeerd, aangezien de ondernemingen hierdoor worden bevrijd van kosten die zij in

b) Artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag

53. Artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag bepaalt dat steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van eco-

25 — Arresten van 21 maart 1991, Italië/Commissie (aangehaald in voetnoot 19, punt 34), 17 juni 1999, België/Commissie, het zogenoemde arrest „Maribel” (C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 53), en 26 september 2002, Spanje/Commissie, (aangehaald in voetnoot 17, punt 74).

26 — Arresten van 21 maart 1991, Italië/Commissie (aangehaald in voetnoot 19, punt 34), en van 26 september 2002, Spanje/Commissie (aangehaald in voetnoot 17, punt 74).

het kader van hun gewone bedrijfsvoering normaliter zelf zouden moeten dragen. Onder verwijzing naar het arrest van het Gerecht in de zaak Siemens/Commissie²⁷ betoogde de Commissie voorts, dat bedrijfssteun niet verenigbaar kan worden geacht met de gemeenschappelijke markt.

56. De Italiaanse regering heeft niet aangetoond dat de Commissie in dit opzicht onjuist heeft geoordeeld, en dit is ook verder niet duidelijk.

57. Voorts heeft de Commissie de niet-toepassing van een uitzondering krachtens artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag gebaseerd op het feit dat de steun geen deel uitmaakt van een maatregel van algemeen belang, bijvoorbeeld een herstructureringsplan. De Italiaanse regering heeft weliswaar gesteld dat de steunmaatregelen tot doel hadden de ontwikkeling van een bepaalde economische sector door middel van herstructurering en verbetering van de dienstverlening te bevorderen, doch zij heeft niet aangetoond dat daartoe een plan bestond dat in het belang was van de Gemeenschap.

58. Uit de voorgaande overwegingen blijkt overigens dat de Commissie ook haar weigering om de maatregelen vrij te stellen van het verbod op staatssteun, toereikend heeft gemotiveerd.

27 — Arrest van het Gerecht van 8 juni 1995 (T-459/93, Jurispr. blz. II-1675, punt 48), zoals bevestigd door het arrest van het Hof van 15 mei 1997, Siemens/Commissie (C-278/95 P, Jurispr. blz. I-2507, punten 20 e.v.). Zie ook arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie (C-288/96, Jurispr. blz. I-8237, punten 89 en 90).

59. Dit middel dient derhalve te worden afgewezen.

D — Schending van artikel 93 EG-Verdrag

1. Argumenten van partijen

60. De maatregelen ten gunste van ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, hadden volgens de Italiaanse regering niet als nieuwe steunmaatregelen mogen worden aangemerkt, aangezien de vervoersmarkt in kwestie pas na de inwerkingtreding van de regionale wetten van 1981 en 1985 (volledig) geliberaliseerd is. De Commissie kan bestaande steun alleen ex nunc verbieden, maar niet de terugvordering ervan gelasten.

61. De Commissie is daarentegen de opvatting toegedaan dat sinds het begin van de liberalisering in 1969 mededinging op de markt voor internationaal vervoer bestond.

Het bestaan van contingenten doet hieraan geen afbreuk. De na de openstelling van de markt ingevoerde steunmaatregelen kunnen dus in geen geval als bestaande steun worden beschouwd.

64. Het derde middel dient dan ook te worden afgewezen.

2. Beoordeling

62. De redenering van de Italiaanse regering dat de steun ten tijde van de liberalisering reeds bestond, stoelt op de onjuiste veronderstelling dat pas na de afschaffing van de contingenten voor internationaal vervoer per 1 januari 1993 een situatie van mededinging is ontstaan.

63. In het kader van de beoordeling van het eerste middel heb ik echter reeds uiteengezet, dat in werkelijkheid reeds sinds het begin van de openstelling van de markt van internationaal goederenvervoer over de weg in 1969 althans de houders van vergunningen met elkaar concurreerden. Dit impliceert dat de steun die de regio Friuli-Venezia Giulia sinds 1981, respectievelijk 1985 aan ondernemingen in deze bedrijfstak heeft verleend, van meet af aan staatssteun was en door de Commissie terecht niet als bestaande, maar als nieuwe steun is aangemerkt, die had moeten worden aangemeld. Ook het bevel tot terugvordering van de steun kan derhalve niet worden bekritiseerd.

E — *Schending van het vertrouwensbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel („principio di ragionevolezza“)*

1. Argumenten van partijen

65. Partijen verschillen om te beginnen van mening over de uitlegging van artikel 4 van de bestreden beschikking. De Italiaanse regering is de opvatting toegedaan dat alleen de steun die vanaf 1 juli 1990 is verleend aan ondernemingen die grensoverschrijdend vervoer verrichten, bekritiseerd wordt. De Commissie stelt echter, dat deze afbakening in de tijd alleen betrekking heeft op de steun aan ondernemingen die plaatselijk, streek- en nationaal vervoer verrichten.

66. De Italiaanse regering betoogt voorts dat de regio en de begunstigde ondernemingen erop hadden vertrouwd dat de steun rechtmatig was. Indien de ondernemingen de bijstand thans, tal van jaren na de toekenning, moesten terugbetalen, zouden het vertrouwensbeginsel evenals het beginsel van de rechtszekerheid worden geschonden.

67. Alhoewel de totale omvang van de steun gering is, vormt de terugbetaling van de bedragen, vermeerderd met rente, voor de individuele ondernemingen een buitengewone belasting. De verplichte terugbetaling zou vermoedelijk ertoe leiden dat tal van ondernemingen hun activiteiten moeten staken, hetgeen zeer ernstige gevolgen zou hebben op sociaal vlak en voor de werkgelegenheid. In elk geval had de Commissie de gelaste terugvordering beter moeten motiveren.

68. De Commissie brengt hiertegen in dat een lidstaat, wanneer steun in strijd met artikel 93 EG-Verdrag is toegekend, zich volgens vaste rechtspraak niet op het gewettigd vertrouwen van de begunstigde ondernemingen kan beroepen, om zich te onttrekken aan zijn verplichting een beschikking uit te voeren.²⁸

69. De Italiaanse autoriteiten hebben de maatregelen niet aangemeld, en uit niets kon worden opgemaakt dat de Commissie met de maatregelen instemde. De ongedaanmaking van een onwettige steun door middel van terugvordering is het logische gevolg van de vaststelling dat de steun onwettig is en kan niet als onevenredig worden beschouwd.²⁹ Het feit dat ondernemingen ten gevolge van de terugvordering hun activiteiten moeten staken, verzet zich niet tegen de terugvordering. De Commissie behoeft de terugvordering

krachtens de rechtspraak ook niet nader te motiveren.³⁰

2. Beoordeling

i) Uitlegging van de bestreden beschikking

70. De vaststelling in artikel 4 van de bestreden beschikking³¹ dat de subsidies die vanaf 1 juli 1990 zijn verleend aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten en aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, moet worden uitgelegd met inaanmerkingneming van de algehele context van het dispositief van de beschikking.

71. De in artikel 4 genoemde datum sluit namelijk aan bij het bepaalde in artikel 1 van de beschikking, waarin de Commissie verklaart dat de tot 1 juli 1990 verleende subsidies aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, geen staatssteun zijn. Slechts wanneer deze verklaring, die uitsluitend het interne vervoer betreft, in aanmerking wordt genomen, krijgt de in artikel 4 vastgelegde afbakening in de tijd betekenis.

28 — Arresten van 20 september 1990, Commissie/Duitsland (C-5/89, Jurispr. blz. I-3437, punt 17), en 14 januari 1997, Spanje/Commissie (C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 48).

29 — Arrest Tubemeuse (aangehaald in voetnoot 14, punt 66).

30 — Arrest van 14 september 1994, Spanje/Commissie (aangehaald in voetnoot 19, punt 78).

31 — Zie hierboven, punt 13.

72. Aangaande het internationaal vervoer was een dergelijke beperking in de tijd daarentegen niet vereist, aangezien deze subsidies al vanaf hun toekenning als staatssteun moesten worden aangemerkt. Bovendien werd op de genoemde datum de cabotagemarkt opengesteld. Deze omstandigheid heeft echter alleen maar gevolgen voor de beoordeling van het interne vervoer. Voor de stelling dat de uiterste datum van 1 juli 1990 ook betrekking heeft op steun ten gunste van het internationaal vervoer, is geen steekhoudend argument te vinden.

73. Reeds uit de systematische uitlegging van het dispositief van de bestreden beschikking volgt dus, dat artikel 4 aldus dient te worden uitgelegd dat de Commissie alle steun ten gunste van het internationaal vervoer onverenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt en niet alleen de steun die na 1 juli 1990 is verleend. Deze uitlegging wordt door overwegingen in de motivering (hoofdstuk VIII, zestiende alinea) gestaafd.

ii) Vertrouwensbeginsel

74. De Italiaanse regering betwist niet de vaste rechtspraak dat ondernemingen die steun genieten slechts een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid hiervan

kunnen hebben, wanneer die steun met inachtneming van de procedure van artikel 93 EG-Verdrag is toegekend,³² hetgeen in casu echter niet het geval is. De veronderstelling van de Italiaanse regering, dat de steun voor het internationaal vervoer aanvankelijk rechtmatig was aangezien er in het begin nog geen mededinging in dit marktsegment bestond, is immers, zoals ik reeds eerder heb vastgesteld, onjuist.³³

75. De Italiaanse regering stelt voorts dat op grond van de lange tijd die is verstreken tussen de toekenning van de steun en de terugvordering ervan, bij de ontvangers een gewettigd vertrouwen is ontstaan. Louter tijdsverloop leidt er echter niet toe dat de ontvangers van onwettige steun zich tegenover de terugvordering op vertrouwensbescherming kunnen beroepen.

76. Het Hof heeft evenwel ook vastgesteld dat het fundamentele vereiste van rechtszekerheid zich ertegen verzet dat de Commissie eendeloos wacht met de uitoefening van haar bevoegdheden.³⁴ Tevens volgt uit de rechtspraak dat de ontvanger van steun bij vertragingen van de Commissie tijdens

32 — Zie arrest Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 28, punt 14) en arrest van 20 maart 1997, *Alcan Deutschland* (C-24/95, Jurispr. blz. I-1591, punt 25).

33 — Zie hierboven, punten 31 en 32.

34 — Arresten van 24 september 2002, *Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie* (C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 140), en 14 juli 1972, *Geigy/Commissie* (52/69, Jurispr. blz. 787, punt 21).

de administratieve procedure in bepaalde omstandigheden erop mag vertrouwen, dat zij de terugvordering van die steun niet meer zal gelasten.³⁵

vordering van de steun in elk individueel geval rekening houden met het vertrouwensbeginsel, binnen de door de rechtspraak van het Hof afgebakende grenzen.³⁶

77. De Commissie kan pas vertraging bij het optreden tegen niet aangemelde steun worden verweten vanaf het moment dat zij kennis krijgt van het bestaan van de maatregelen. In casu heeft de Commissie pas in september 1995 kennis gekregen van de betrokken steunregelingen. De Italiaanse regering heeft niets aangevoerd waaruit blijkt dat de Commissie de procedure tot vaststelling van de bestreden beschikking op 30 juli 1997 heeft vertraagd.

iii) De beginselen van redelijkheid en evenredigheid

80. De Italiaanse regering stelt ten slotte schending van het redelijkheidsbeginsel. Uit haar argumentatie blijkt dat zij het vooral onevenredig acht dat de steun wordt teruggevorderd, alhoewel deze de mededinging slechts in geringe mate heeft beïnvloed, terwijl de terugbetalingsverplichting ernstige gevolgen heeft voor de betrokken ondernemingen.

78. Overigens wijs ik erop dat de vermeende geringe invloed van de steun op de mededinging geen omstandigheid is die het vertrouwen van de ontvangers in de rechtmatigheid ervan kan wettigen.

81. Het is vaste rechtspraak „dat de ongedaanmaking van een onwettige steun door middel van terugvordering het logische gevolg is van de vaststelling dat de steun onwettig is. Bijgevolg is de terugvordering van onwettige staatssteun teneinde de vroegere toestand te herstellen, in beginsel niet te beschouwen als een maatregel die onevenredig is ten opzichte van de doelstel-

79. Ook deze grief dient derhalve te worden afgewezen. Dit sluit echter niet uit dat de nationale autoriteiten bij de terug-

35 — Arrest van 24 november 1987, RSV/Commissie (223/85, Jurispr. blz. 4617, punt 17).

36 — Zie arresten Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 28, punten 12 en 13), en Alcan Deutschland (aangehaald in voetnoot 32, punten 24 en 25).

lingen van de verdragsbepalingen inzake staatssteun”³⁷.

82. Dit sluit niet uit dat de Commissie in uitzonderlijke omstandigheden kan afzien van terugvordering. Het Hof heeft de Commissie in de aangehaalde rechtspraak veeleer een richtsnoer gegeven voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid in normale gevallen.

83. De Italiaanse regering heeft echter geen steekhoudende redenen aangevoerd die ervoor pleiten dat wordt afgezien van terugvordering. Zij heeft alleen maar in algemene zin gewezen op de ernstige gevolgen voor de ontvangers van de steun en het effect op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat de Commissie geen beoordelingsfout heeft gemaakt toen zij de terugvordering heeft gelast en daarmee het herstel van de mededinging heeft laten prevaleren boven de belangen van de steunontvangers.

84. Daar de terugvordering het logische gevolg is van de vaststelling dat de steun

onwettig was, hoeft de Commissie dit ook niet nader te motiveren.³⁸

85. Aangezien ook de grief betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel ongegrond is, dient het middel in zijn geheel te worden afgewezen.

V — Kosten

86. Ingevolge artikel 69, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof, wanneer het geding zonder voorwerp is geraakt, vrijelijk over de kosten beslissen. Krachtens artikel 69, lid 2, van dit Reglement wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voorzover dit is gevorderd. Ingevolge artikel 69, lid 3, van dit Reglement kan het Hof de kosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld, en voorts wegens bijzondere redenen. Daar de bestreden beschikking door het Gerecht van eerste aanleg gedeeltelijk nietig is verklaard, is het geding ten dele zonder voorwerp geraakt. Voorzover het beroep nog een voorwerp heeft, is de Italiaanse Republiek in het ongelijk gesteld. Gelet op deze overwegingen dient elk der partijen haar eigen kosten te dragen.

37 — Arrest Tubemeuse (aangehaald in voetnoot 14, punt 66); zie ook arrest van 7 maart 2002, Italië/Commissie (C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 99).

38 — Zie arresten van 7 maart 2002, Italië/Commissie (aangehaald in voetnoot 37, punt 106), en 14 september 1994, Spanje/Commissie (aangehaald in voetnoot 19, punt 78).

VI — Conclusie

87. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, te beslissen als volgt:

- 1) Het beroep is zonder voorwerp voorzover dit strekt tot nietigverklaring van
 - artikel 2 van beschikking 98/182/EG van de Commissie van 30 juli 1997 betreffende steun van de regio Friuli-Venezia Giulia (Italië) ten gunste van wegvervoersondernemingen uit die regio, voorzover daarbij de steun die vanaf 1 juli 1990 is verleend aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, onwettig is verklaard, en van
 - artikel 5 van beschikking 98/182, voorzover dit de Italiaanse Republiek verplicht tot terugvordering van deze steun.
- 2) Het beroep wordt voor het overige verworpen.
- 3) Elke partij draagt haar eigen kosten.