

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

S. ALBER

van 15 mei 2003¹

I — Inleiding

1. De onderhavige zaak betreft steun die door de regio Friuli-Venezia Giulia (Italië) tussen 1981 en 1995 is toegekend aan wegvervoersondernemingen. De Commissie heeft die steun in haar beschikking van 30 juli 1997² ten dele onverenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt en derhalve terugvordering gelast. Het Gerecht van eerste aanleg heeft deze beschikking naar aanleiding van een door de betrokken ondernemingen ingesteld beroep gedeeltelijk nietig verklaard.³

2. De Italiaanse Republiek, die in eerste aanleg heeft geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van verzoeksters, heeft thans hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg. De Commissie heeft incidentele hogere voorziening ingesteld op grond van

de niet-ontvankelijkheid van het beroep voor het Gerecht. Zij stelt dat de tot Italië gerichte beschikking inzake een wettelijke steunregeling de begunstigde ondernemingen niet individueel raakt, ook al wordt hierin terugvordering van de steun gelast. Volgens de Commissie had het Gerecht de ontvankelijkheid ambtshalve moeten onderzoeken.

3. De Italiaanse Republiek heeft tegen de beschikking ook een eigen beroep tot nietigverklaring bij het Hof ingesteld, dat is ingeschreven onder nummer C-372/97.⁴

4. In casu gaat het vooral om de vraag in hoeverre de steun heeft geleid tot vervalsing van de mededinging op de betrokken markten, die althans aan het begin van de steunperiode nog niet volledig waren geliberaliseerd. 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 van het Gerecht van 15 juni 2000, Alzetta e.a./Commissie (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 t/m T-607/97, T-1/98, T-3/98 t/m T-6/98 en T-23/98, Jurispr. blz. II-2319; hierna: „bestreden arrest”). Het Gerecht besliste in dezelfde zin in zijn arrest van 4 april 2001, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie (T-288/97, Jurispr. blz. II-1169).

4 — Ik neem vandaag eveneens conclusie in zaak C-372/97.

II — Rechtskader en feiten

A — *Gemeenschapsrecht*

5. Op het vervoer zijn, onder voorbehoud 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 binnenwateren⁵, verduidelijkt onder welke omstandigheden de lidstaten rechtmatig steun in de zin van artikel 77 EG-Verdrag kunnen verlenen.

6. In de periode waarin de relevante steun werd toegekend, bevond het wegvervoer in de Gemeenschap zich nog in de liberaliseringsfase. 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 een in een andere lidstaat gevestigde vervoerder, anderzijds.

7. De markt van internationaal goederenvervoer over de weg is tussen 1969 en 1992 geleidelijk opengesteld, 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”).⁶ Het in de verordening vastgelegde en gaandeweg uitgebreide communautaire contingent werd over de lidstaten verdeeld. In het kader ervan mochten vervoerders uit de desbetreffende lidstaat grensoverschrijdend vervoer verrichten. Sinds 1 januari 1993 is deze markt volledig geliberaliseerd.⁷

8. 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 vergroot.⁸

6 — PB L 175, blz. 13.

7 — 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).

8 — 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).

5 — 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 bestreden steunregelingen van de regio Friuli-Venezia Giulia*

9. 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 vervoer verrichtten voor rekening van derden.

10. De bij die wet ingestelde regeling werd 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 bevatte.

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

- rentesubsidies voor leningen voor de opbouw van infrastructuur (bouw, aankoop, modernisering van bedrijfs-

ruimten) 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 van leasingcontracten voor voertuigen, aanhangwagens of opleggers evenals voor 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).

12. Tussen 1981 en 1995 werden 2202 aanvragen toegewezen en in totaal meer dan 22 miljoen ECU aan begrotingsmiddelen beschikbaar gesteld.

13. 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*

14. Op 30 juli 1997 stelde de Commissie na afronding van de administratieve procedure de bestreden beschikking⁹ vast. Het dispositief luidt als volgt:

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 1**Artikel 4*

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.

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 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.

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

⁹ — Aangehaald in voetnoot 2.

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.

[...]

15. 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 echter — althans in het kader van de contingenten — reeds mededinging, die door de maatregelen potentieel werd beïnvloed.

III — Procedure voor het Gerecht en bestreden arrest

16. In totaal 165 betrokken ondernemingen stelden (ten dele gezamenlijk) bij het Gerecht van eerste aanleg beroep in tot volledige of gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden beschikking.

17. In zijn arrest van 15 juni 2000¹⁰ aanvaardde het Gerecht de middelen gedeeltelijk en verklaarde het artikel 2 van de beschikking nietig, voorzover het de steun die vanaf 1 juli 1990 was toegekend aan vervoerders die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, onwettig verklaarde. Ook het bevel tot terugvordering van de desbetreffende steun in artikel 5 van de bestreden beschikking werd nietig verklaard. Voor het overige werden de middelen afgewezen.

18. Volgens het Gerecht diende de steun die na 1 juli 1990 was toegekend aan ondernemingen die uitsluitend binnen Italië vervoer verrichtten, als bestaande steun te worden aangemerkt en niet, zoals de Commissie meende, als nieuwe steunmaatregelen. De steunregeling was ingevoerd op een tijdstip waarop de cabotagemarkt nog niet geliberaliseerd was, en was derhalve op dat ogenblik ook niet in strijd met artikel 92 EG-Verdrag. De liberalisering, die niet aan de lidstaat kon worden toegerekend, kon niet tot gevolg hebben dat bestaande en voordien geoorloofde subsidies veranderden in nieuwe steunmaatregelen die dienden te worden aangemeld.¹¹

19. Het Gerecht verklaarde ook het bevel tot terugvordering van de steun die de Commissie ten onrechte als nieuwe steun had aangemerkt nietig, op grond dat bestaande steunmaatregelen alleen ex nunc onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden verklaard.¹²

10 — Aangehaald in voetnoot 3.

11 — Zie de punten 141-150 van het bestreden arrest.

12 — Zie punt 167 van het bestreden arrest.

20. De overige middelen wees het Gerecht af. Het stelde in het bijzonder vast dat ook de geringe omvang van de betrokken ondernemingen, hun vrijwel geheel tot de regio beperkte activiteit en het bestaan van contingenten niet uitsloten dat de maatregelen de intracommunautaire handel ongunstig beïnvloedden of de mededinging dreigden te vervalsen.

21. Voorts wees het Gerecht het middel af dat het bevel tot terugvordering van de steun, vermeerderd met rente, in strijd was met de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen, rechtszekerheid en evenredigheid.

IV — De rechtsmiddelen

22. De Italiaanse Republiek stelde op 3 augustus 2001 hogere voorziening in tegen het arrest van het Gerecht. Zij wordt gesteund door Collorigh Edo en twaalf andere ondernemingen die in eerste aanleg verzoekende partij waren.

23. De Italiaanse regering baseert haar hogere voorziening op twee grieven. Enerzijds stelt zij schending van de artikelen 92 en 93, leden 1 en 2, EG-Verdrag, omdat het Gerecht de steun voor het internationaal vervoer heeft aangemerkt als nieuwe steun-

maatregelen die de mededinging dreigen te vervalsen, alhoewel deze vervoersmarkt pas sinds 1 januari 1993 volledig geliberaliseerd is. In elk geval heeft het Gerecht het bestreden arrest wat dit aspect betreft niet toereikend gemotiveerd.

24. Anderzijds is zij van mening dat het bevel tot terugvordering in strijd is met het vertrouwensbeginsel en het redelijkheidsbeginsel („principio di ragionevolezza”).

25. De Commissie heeft in haar memorie van antwoord incidentele hogere voorziening ingesteld, waarin zij vraagtekens plaatst bij de ontvankelijkheid van het beroep in eerste aanleg.

26. De Italiaanse Republiek concludeert dat het het Hof behage:

1) het bestreden arrest in zijn geheel te vernietigen;

subsidiar het arrest te vernietigen voorzover het de terugvordering van de verleende steun gelast, en

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

27. De andere partijen bij de procedure concluderen dat het het Hof behage:

1) het bestreden arrest te vernietigen voorzover dit:

— de steun aan ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichten en die krachtens de wetten nrs. 28/1981 en 4/1985 subsidies hebben ontvangen, onverenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt;

— de steun die van 1981 tot 1995 is verleend aan ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichten, aanmerkt als nieuwe steunmaatregelen;

— de lidstaten verplicht tot terugvordering van de als onwettig aangemerkte steun;

subsidiair, de bestreden beschikking nietig te verklaren, voorzover zij de terugvordering gelast van de verleende subsidies, vermeerderd met rente (artikel 5) en, meer subsidiair, het bevel tot terugvordering nietig te verklaren voorzover het een bepaald bedrag overschrijdt en rente omvat,

2) de Commissie in de kosten te verwijzen.

28. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

1) de hogere voorziening van de Italiaanse Republiek af te wijzen;

2) het bestreden arrest in zijn geheel te vernietigen, subsidiair, het te vernietigen voorzover daarin de bestreden beschikking gedeeltelijk nietig is verklaard;

3) de Italiaanse Republiek en verzoeksters in eerste aanleg in de kosten van beide instanties te verwijzen.

29. In het kader van de juridische beoordeling zal ik nader ingaan op de argumenten van partijen.

V — Juridische beoordeling

30. De incidentele hogere voorziening dient eerst te worden onderzocht, aangezien zij de ontvankelijkheid van het beroep voor het Gerecht betreft.

A — Incidentele hogere voorziening van de Commissie (grief inzake de niet-ontvankelijkheid van het beroep)

1. Argumenten van partijen

31. Volgens de Commissie waren de beroepen voor het Gerecht niet-ontvankelijk, aangezien verzoeksters in eerste aanleg door de beschikking niet individueel worden geraakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG).

32. Door de bestreden beschikking wordt namelijk geen specifieke steun voor een bepaalde onderneming, maar een algemene steunregeling als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt aangemerkt. Een dergelijke beschikking raakt de

bestaande of toekomstige ontvangers van bijstand niet individueel. Het Hof en het Gerecht hebben de beroepen in een aantal vergelijkbare gevallen als niet-ontvankelijk afgewezen.¹³

33. Het arrest van het Gerecht in de zaak T-55/99¹⁴, waaruit een andere conclusie zou kunnen worden getrokken, is volgens de Commissie ontoereikend gemotiveerd en niet overtuigend. In het arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie¹⁵ heeft het Hof het beroep van een onderneming in een soortgelijke situatie weliswaar ontvankelijk verklaard, maar dit geval kan niet met het onderhavige worden vergeleken, aangezien de steunregeling slechts een zeer klein aantal marktdeelnemers betrof en de Commissie het concrete geval van de verzoekster in het kader van de formele procedure had onderzocht.

34. Dergelijke beroepen dienen ook om redenen van daadwerkelijke rechtsbescherming niet-ontvankelijk te worden verklaard. De betrokken ondernemingen kunnen namelijk in het kader van een beroep tegen het bevel tot terugvordering fouten in de beschikking inroepen, waarop de nationale rechter het Hof om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de

13 — De Commissie verwijst naar de arresten van het Hof van 10 juli 1986, DEFU/Commissie (282/85, Jurispr. blz. 2469, punt 16), 2 februari 1988, Van der Kooy e.a./Commissie (67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219, punten 14-16) en 7 december 1993, Federmineria e.a./Commissie (C-6/92, Jurispr. blz. I-6357, punten 11-16), evenals naar de arresten van het Gerecht van 5 juni 1996, Kahn Scheepvaart/Commissie (T-398/94, Jurispr. blz. II-477, punten 39-43), en 11 februari 1999, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen en Hapag-Lloyd/Commissie (T-86/96, Jurispr. blz. II-179, punten 42-54).

14 — Arrest van 29 september 2000, CETM (Jurispr. blz. II-3207, punten 22-25).

15 — Arrest van 19 oktober 2000 (C-15/98 en C-105/99, Jurispr. blz. I-8853, punten 31-35).

beschikking kan verzoeken. Volgens het arrest TWD Textilwerke Deggendorf¹⁶ kunnen de betrokkenen van deze mogelijkheid evenwel geen gebruik maken wanneer een rechtstreeks beroep tegen de beschikking ontvankelijk zou zijn geweest.

35. Voor het Gerecht is het vraagstuk van de ontvankelijkheid weliswaar door geen van de partijen aangekaart, maar het Gerecht had de ontvankelijkheid volgens vaste rechtspraak¹⁷ ambtshalve moeten onderzoeken. De schending van deze verplichting door het Gerecht kan in hogere voorziening worden gelaakt.

36. De Commissie zet vervolgens gedetailleerd uiteen waarom de bestreden beschikking, die gericht is tot de Italiaanse Republiek, verzoeksters in eerste aanleg niet individueel raakt.

37. Ten eerste heeft zij zich hierin niet over concrete, aan bepaalde ondernemingen toegekende steun uitgesproken. Zij heeft weliswaar ook de terugbetaling van reeds uitbetaalde subsidies gelast, maar dit betekent niet dat de beschikking tot een beperkte kring van adressaten gericht is. Zij heeft namelijk niet alleen betrekking op alle reeds toegekende steun en de terug-

vordering daarvan, maar ook op de steunregeling op zich, die moet worden afgeschaft. De beschikking raakt derhalve ook aan de belangen van een onbepaald aantal verdere potentiële begunstigten.

38. Ten tweede kwalificeert de beschikking slechts bepaalde categorieën van de krachtens de regionale wetten toegekende steun als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Alleen de lidstaat en de betrokken onderneming zelf kunnen naar gelang van de activiteit van de onderneming per concreet geval beoordelen of de steun moet worden terugbetaald.

39. Ten derde is het vaste rechtspraak dat de algemene strekking en daarmee het normatieve karakter van een bepaling niet wordt aangetast doordat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten waarop deze op een bepaald moment van toepassing is, met meer of mindere mate van zekerheid kan worden bepaald, zolang maar vaststaat, dat deze toepassing geschiedt op grond van een door de handeling omschreven objectieve situatie rechtens of feitelijk en in samenhang met de doelstelling van de bepaling.¹⁸

40. Ten vierde volstaat het niet dat de betrokken partijen tot een ten tijde van de vaststelling van de beschikking bepaalbare groep behoorden. De bepaling dient hen ook te raken wegens bepaalde bijzondere

16 — Arrest van 9 maart 1994 (C-188/92, Jurispr. blz. I-833, punt 26).

17 — Arresten van 23 april 1986, Parti Ecologiste „Les Verts”/Parlement (294/83, Jurispr. blz. 1339, punt 19); 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie (C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 23); 8 juli 1999, Commissie/Anic Partecipazioni (C-49/92 P, Jurispr. blz. I-4125, punt 212), en 8 juli 1999, Hüls/Commissie (C-199/92 P, Jurispr. blz. I-4287, punt 134).

18 — Arresten van 24 februari 1987, Deutz und Geldermann/Raad (26/86, Jurispr. blz. 941, punt 7), en van 18 mei 1994, Cordorniu/Raad (C-309/89, Jurispr. blz. I-1853, punt 18).

hoedanigheden of een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert.

2. Beoordeling

a) Verplicht onderzoek van de ontvankelijkheid

41. Volgens de rechtspraak is het niet uitgesloten dat een handeling van algemene strekking tegelijkertijd meerdere marktdeelnemers individueel raakt.¹⁹ Dit doet echter geen afbreuk aan het feit dat in zoverre aan de in het arrest Plaumann²⁰ ontwikkelde criteria moet zijn voldaan.

42. In casu hebben de ondernemingen niet het minste element aangevoerd dat hen specifiek karakteriseert. De beschikking raakt hun rechtspositie ook niet op zodanige wijze dat de Commissie bij de vaststelling ervan rekening had moeten houden met hun bijzondere situatie.

43. De Italiaanse regering heeft ter terechtzitting betwijfeld of het Gerecht de ontvankelijkheid ambtshalve had moeten onderzoeken.

44. Volgens vaste rechtspraak dient de ontvankelijkheid van een beroep als punt van openbare orde ambtshalve te worden onderzocht.²¹ Het Gerecht is ook verplicht dit onderzoek te verrichten, tenzij omwille van een goede rechtsbedeling kan worden afgezien van onderzoek van de ontvankelijkheid omdat het beroep in elk geval niet-ontvankelijk is.²²

45. Uit het feit dat het Gerecht zich in het bestreden arrest niet uitspreekt over de ontvankelijkheid van het beroep, volgt evenwel niet automatisch dat het de ontvankelijkheid niet heeft onderzocht en dus een desbetreffende verplichting heeft geschonden. Indien het beroep namelijk ontvankelijk is, behoeft dit niet uitdrukkelijk te worden vastgesteld, tenzij verweerder een exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen. Veel eerder kan uit het feit dat het Gerecht de gegrondheid van het beroep heeft onderzocht en ten dele heeft bevestigd, worden opgemaakt dat het het ontvankelijk heeft geacht.

46. De onderhavige zaak verschilt in die zin van de situatie die het Hof in het arrest Raad/Boehringer Ingelheim Vetmedica²³

21 — Zie de in voetnoot 13 aangehaalde rechtspraak.

22 — Arrest van 26 februari 2002, Raad/Boehringer Ingelheim Vetmedica (C-23/00 P, Jurispr. blz. I-1873, punten 51 en 52).

23 — Arrest Raad/Boehringer Ingelheim Vetmedica (aangehaald in voetnoot 22).

19 — Arresten van 16 mei 1991, Extramet Industrie/Raad (C-358/89, Jurispr. blz. I-2501, punt 16), en arrest Cordoniu/Raad (aangehaald in voetnoot 18).

20 — Arrest van 15 juli 1963 (25/62, Jurispr. blz. 197).

diende te beoordelen. In die zaak had het Gerecht van eerste aanleg het beroep in zijn geheel ongegrond verklaard en uitdrukkelijk vastgesteld dat het derhalve geen uitspraak behoefde te doen over een door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid. Het Hof heeft in zijn arrest, gewezen op de door de Raad ingestelde hogere voorziening, bevestigd dat het Gerecht zich niet over de ontvankelijkheid heeft uitgesproken en verklaard dat het hiertoe ook niet verplicht was.²⁴ Wanneer het Gerecht een beroep daarentegen, zoals in casu, ten dele heeft aanvaard, volgt hieruit dat het de ontvankelijkheid impliciet erkent.

47. Derhalve hoeft niet te worden onderzocht of het Gerecht het recht heeft geschonden door de ontvankelijkheid van het beroep niet ambtshalve te onderzoeken. Veeleer moet worden nagegaan of de impliciete vaststelling van het Gerecht dat het beroep ontvankelijk is, juist is.

48. Het feit dat de Commissie de grief inzake de niet-ontvankelijkheid van het beroep voor het eerst in haar incidentele hogere voorziening heeft opgeworpen, verzet zich niet tegen dit onderzoek. Alhoewel de partijen principieel in hogere voorziening geen nieuwe middelen mogen aanvoeren²⁵, heeft het Hof in hogere voorziening nieuwe grieven betreffende de openbare orde

(moyens d'ordre public) in aanmerking genomen of zelf ambtshalve opgeworpen.²⁶ Volgens vaste rechtspraak dient de ontvankelijkheid van een beroep als punt van openbare orde eveneens ambtshalve te worden onderzocht, zodat het niet relevant is of de ontvankelijkheid (tijdig) werd betwist.²⁷

49. Bovendien is de vraag of verzoeksters in eerste aanleg door de bestreden beschikking individueel worden geraakt, in eerste instantie een rechtsvraag, die in hogere voorziening kan worden getoetst.

b) Rechtstreekse en individuele geraaktheid

50. Volgens artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) kan iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep instellen tegen een beschikking die gericht is tot een andere persoon, maar hem rechtstreeks en individueel raakt.

51. De Commissie erkent dat de bestreden beschikking verzoeksters in eerste aanleg rechtstreeks raakt, ook al moet zij nog door de nationale autoriteiten worden omgezet.

24 — Arrest Raad/Boehringer Ingelheim Vetmedica (aangehaald in voetnoot 22, punten 51 en 52).

25 — Arresten van 1 juni 1994, Commissie/Brazzelli Lualdi e.a. (C-136/92, Jurispr. blz. I-1981, punten 57-59); 8 juli 1999, Hocchst/Commissie (C-227/92 P, Jurispr. blz. I-4443, punt 39), en 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie (C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 177).

26 — Arrest van 13 juli 2000, Salzgitter/Commissie (C-210/98 P, Jurispr. blz. I-5843, punten 56 en 57), betreffende de bevoegdheid van de Commissie om de bestreden beschikking vast te stellen.

27 — Zie de in voetnoot 13 aangehaalde rechtspraak.

Deze dienen de met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun namelijk van de begunstigden terug te vorderen.

52. Volgens vaste rechtspraak wordt een particulier rechtstreeks geraakt wanneer de bestreden communautaire maatregel rechtstreekse gevolgen heeft voor zijn rechtspositie en aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen beoordelingsbevoegdheid laat, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van de communautaire regeling gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld.²⁸

53. De bestreden beschikking legt definitief vast in hoeverre de regionale wetten voorzien in met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun, zonder dat de Italiaanse Republiek ten aanzien van deze beoordeling nog over armslag beschikt. Tevens gelast de beschikking de terugvordering van de betrokken steun. Ook deze verplichting is principieel bindend voor de lidstaat.

54. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het echter toelaatbaar dat bij de terugvordering van steun tot op bepaalde hoogte de in het nationale recht verankerde

bescherming van het gewettigd vertrouwen in aanmerking wordt genomen.²⁹ Wanneer de steun niet aangemeld was, is de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaat om van de terugvordering af te zien evenwel zeer beperkt. Het Hof gaat er namelijk van uit dat de begunstigde slechts een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kan hebben, wanneer deze met inachtneming van artikel 93 EG-Verdrag is toegekend.³⁰ Het feit dat het terugvorderingsbevel van de Commissie nog door een nationale uitvoeringshandeling moet worden omgezet, belet dus niet dat de verzoeksters rechtstreeks geraakt zijn.³¹

55. Er moet echter worden onderzocht, of verzoeksters in eerste aanleg door de bestreden beschikking ook individueel worden geraakt.

56. Volgens de in het arrest Plaumann/Commissie³² ontwikkelde formule kunnen „anderen dan de adressaten van een beschikking slechts stellen [...] dat zij individueel worden geraakt, wanneer die beschikking hen betreft wegens bepaalde

28 — Arrest van 5 mei 1998, Dreyfus/Commissie (C-386/96 P, Jurispr. blz. I-2309, punt 43 met verdere verwijzingen).

29 — Zie bijvoorbeeld arresten van 20 september 1990, Commissie/Duitsland (C-5/89, Jurispr. blz. I-3437, punten 12 en 13), en 20 maart 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Jurispr. blz. I-1591, punten 24 en 25).

30 — Arresten aangehaald in voetnoot 29, Commissie/Duitsland, punt 14, en Alcan Deutschland, punt 25.

31 — In vergelijkbare gevallen is de rechtstreekse geraaktheid tot dusver ook niet betwifteld: zie arresten van het Hof van 17 september 1980, Philip Morris Holland/Commissie (C-730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 5), en Italië en Sardegna Lines/Commissie, aangehaald in voetnoot 15, punt 36, evenals de arresten van het Gerecht CETM/Commissie, aangehaald in voetnoot 14; 22 november 2001, Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie/Commissie (T-9/98, Jurispr. blz. II-3367, punten 47-51), en 6 maart 2003, Westdeutsche Landesbank e.a./Commissie (T-228/99 en T-233/99, Jurispr. blz. II-435).

32 — Arrest Plaumann/Commissie, aangehaald in voetnoot 20, blz. 238.

bijzondere hoedanigheden of een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adreassaar". Aan deze formule, waarbij de afgelopen tijd vooral in verband met door particulieren tegen verordeningen ingestelde beroepen vraagtekens worden geplaatst, houdt het Hof nog steeds vast.³³

57. Een handeling is volgens vaste rechtspraak van algemene strekking en raakt een persoon principieel niet individueel, wanneer zij van toepassing is op objectief omschreven situaties en rechtsgevolgen teweegbrengt voor algemeen en abstract omschreven categorieën van personen.³⁴ Anderzijds kan een normatieve maatregel die voor alle marktdeelnemers geldt, onder bepaalde omstandigheden een aantal van die marktdeelnemers individueel raken.³⁵

58. Uit het feit dat de bestreden beschikking betrekking heeft op een wettelijke steunregeling, volgt in de ogen van de

Commissie dat zij van toepassing is op objectief omschreven situaties en rechtsgevolgen teweegbrengt voor een abstract omschreven categorie marktdeelnemers, namelijk alle in de regio Friuli-Venezia Giulia gevestigde vervoerders die reeds steun uit hoofde van de gelaakte regeling hebben ontvangen of in de toekomst nog hadden kunnen ontvangen.

59. Het lijkt geen twijfel dat de beschikking slechts van toepassing is op een abstract omschreven categorie marktdeelnemers, waar zij de steunregeling onverenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt en haar afschaffing gelast. De beschikking brengt hierdoor niet alleen rechtsgevolgen teweeg voor ondernemingen die reeds steun hebben ontvangen, maar ook voor een onbepaald aantal potentiële toekomstige ontvangers van steun. Volgens de aangehaalde rechtspraak sluit dit echter niet uit dat bepaalde marktdeelnemers door die rechtshandeling ook individueel worden geraakt.

33 — Arresten van 2 april 1998, *Greenpeace Council e.a./Commissie* (C-321/95 P, Jurispr. blz. I-1651, punten 7 en 28); 22 november 2001, *Antillean Rice Mills/Raad* (C-451/98, Jurispr. blz. I-8949, punt 49); 25 juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Raad* (C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 36), en 10 december 2002, *Commissie/Camar en Tico* (C-312/00 P, Jurispr. blz. I-11355, punt 73).

34 — Beschikkingen van 26 oktober 2000, *Molkerei Großbraunshain en Bene Nahrungsmittel/Commissie* (C-447/98 P, Jurispr. blz. I-9097, punt 67), en 28 juni 2001, *Eridania e.a./Raad* (C-351/99 P, Jurispr. blz. I-5007, punt 40), evenals arrest van 27 maart 1990, *Cargill e.a./Commissie* (C-229/88, Jurispr. blz. I-1303, punt 18).

35 — Arresten *Extramet Industrie/Raad*, aangehaald in voetnoot 19, punt 13; *Cordorniu/Raad*, aangehaald in voetnoot 18, punten 19 en 20, en arrest van 31 mei 2001, *Sadam Zucherifici e.a./Raad* (C-41/99 P, Jurispr. blz. I-4239, punt 27).

60. Verzoeksters in eerste aanleg zijn in de regio Friuli-Venezia Giulia gevestigde vervoerondernemingen die op grond van de wetten nrs. 28/1981 en 4/1985 overheidssteun van de regio hebben ontvangen. De Commissie heeft deze steun in de bestreden beschikking niet alleen als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt aangemerkt, maar ook de terugvordering ervan gelast. Verzoeksters hebben in eerste aanleg aangetoond dat zij daadwerkelijk tot de

door de terugvordering geraakte ondernemingen behoren, aan de hand van brieven die de regio tussen september en december 1997 aan hen heeft gericht en waarin zij de terugvordering van de steun aankondigde.

61. Het is de vraag of de beschikking van de Commissie verzoeksters in eerste aanleg betreft wegens bepaalde bijzondere hoedanigheden of een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert omdat zij onrechtmatige steun hebben ontvangen die op last van de Commissie moet worden teruggevorderd.

62. De Commissie voert een aantal arresten aan waaruit haars inziens volgt dat het Hof de betrokken categorie marktdeelnemers niet heeft beschouwd als individueel door een beschikking geraakt in gevallen waarin die beschikking betrekking had op een steunprogramma of een wettelijke steunregeling.

63. In de zaak ³⁶ DEFI/Commissie was een comité ter bevordering van de textielsector (Comité de développement et de promotion du textile en de l'habillement — DEFI) opgekomen tegen een tot de Franse Republiek gerichte beschikking van de Commissie. Het DEFI had de inkomsten uit een parafiscale heffing moeten ontvangen om daarmee maatregelen ter bevordering van de textielsector uit te voeren. In de bestre-

den beschikking verklaarde de Commissie het aangemelde steunprogramma onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en verbood zij de uitvoering ervan. Het Hof verklaarde het beroep niet-ontvankelijk. Verzoeker was in zijn ogen niet geraakt, aangezien hij zelf niet de definitieve ontvanger van de steun was. Voorts stelde het vast:

„Inzoverre het DEFI de belangen van deze ondernemers vertegenwoordigt, zij opgemerkt dat de steunregeling niet de ondernemingen aanwijst waaraan de steun zal worden uitgekeerd, zodat iedere onderneming die daartoe een aanvraag kan indienen, door de beschikking van de Commissie slechts op dezelfde wijze wordt geraakt als alle andere bedrijven van de betrokken sector.” ³⁷

64. Dit arrest biedt echter alleen al op grond van het feit dat de daarin bestreden beschikking betrekking had op nog niet uitgevoerde steunmaatregelen en dus ook niet de terugvordering van reeds toegekende bedragen gelastte, geen hulp bij het beantwoorden van de hier gerezen vraag. Bovendien speelt in dit arrest vooral de bijzondere situatie van het DEFI een rol.

65. Voorts verwijst de Commissie naar het arrest Van der Kooy e.a./Commissie ³⁸. In die zaak was een beschikking van de Commissie aan de orde waarin een prefe-

37 — Arrest DEFI/Commissie, aangehaald in voetnoot 13, punt 16.

38 — Aangehaald in voetnoot 13.

36 — Aangehaald in voetnoot 13.

rentieel aardgastarief voor tuinbouwers als overheidssteun werd aangemerkt. Het Hof wees het beroep van een aantal tuinbouwers tegen deze beschikking als niet-ontvankelijk af met de volgende motivering:

„De bestreden beschikking betreft de verzoekers enkel in hun objectieve hoedanigheid van Nederlandse tuinders die, juist zoals iedere andere tuinder die zich in dezelfde situatie bevindt, van het preferentiële aardgastarief gebruik kunnen maken. Te hunnen aanzien is de beschikking dus een maatregel van algemene strekking, die objectief op bepaalde situaties van toepassing is en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en in abstracto omschreven categorieën personen.”³⁹

66. In de door het voornoemde arrest bestreken beschikking had de Commissie echter slechts de opheffing ex nunc van de steunregeling gelast. Net als in de andere door haar aangevoerde zaken⁴⁰ eiste zij in deze beschikking niet de terugbetaling van reeds toegekende bedragen. Uit deze arresten kan derhalve niet worden afgeleid dat een beschikking die niet alleen een steunregeling als onverenigbaar met de gemeen-

schappelijke markt kwalificeert, maar tegelijkertijd de terugvordering van reeds uit hoofde van die regeling betaalde bijstand gelast, de ontvangers van de terug te betalen steun niet individueel raakt.

67. De Commissie stelt voorts dat uit het arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie⁴¹ niet in het algemeen volgt dat ontvangers van steun kunnen opkomen tegen een beschikking betreffende een steunprogramma die ook de terugvordering van de steun gelast. In de in die zaak relevante beschikking had de Commissie een wettelijke regeling van de regio Sardinië gelaakt, uit hoofde waarvan van scheepvaartondernemingen onder meer preferentiële leningen voor de bouw, de verbouwing en de reparatie van in Sardinië geregistreerde schepen konden verkrijgen.

68. Het Hof heeft in het arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie het volgende vastgesteld:

„Sardegna Lines verkeert evenwel in een andere positie [dan verzoekers in de zaken Van der Kooy e.a./Commissie en Federmineraria e.a./Commissie]. Beschikking 98/95 raakt haar namelijk niet alleen in haar hoedanigheid van scheepvaartonderneming op Sardinië en dus als potentieel begunstigde van de steunregeling voor Sardinië-

39 — Arrest Van der Kooy e.a./Commissie, aangehaald in voetnoot 13, punt 15.

40 — In de zaak Federmineraria e.a./Commissie (aangehaald in voetnoot 13) had de Commissie, net als in de zaak Van der Kooy e.a./Commissie, alleen de afschaffing van de bestreden regeling gelast. Het arrest Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen en Hapag-Lloyd/Commissie (aangehaald in voetnoot 13) betraf de weigering van de Commissie om in te stemmen met de verlenging van een steunregeling. In de zaak Kahn Scheepvaart/Commissie (aangehaald in voetnoot 13) ten slotte is het beroep niet ingesteld door een begunstigde, maar door een concurrent die geen steun had ontvangen.

41 — Aangehaald in voetnoot 15.

sche reders, doch ook in haar hoedanigheid van daadwerkelijk begunstigde van een uit hoofde van deze regeling toegekende individuele steun waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast.

Hieruit volgt, dat Sardegna Lines individueel wordt geraakt door beschikking 98/95".⁴²

69. Volgens de Commissie is de zaak Italië en Sardegna Lines/Commissie een geval apart, omdat aan verzoekster in die zaak na vaststelling van de steunregeling steun was toegekend bij een besluit waarbij gebruik werd gemaakt van een ruime beoordelingsmarge. Voorts waren de subsidies in hun geheel bestemd voor slechts een klein aantal ontvangers, en ontving verzoekster veruit het grootste gedeelte. De Commissie kende de begunstigden en elk van de gevallen is in de formele onderzoeksprocedure afzonderlijk in aanmerking genomen.

70. In dit opzicht stel ik ten eerste vast dat ook de in casu relevante regionale wetten zijn uitgevoerd door individuele besluiten waarbij de aanvragers concrete steun is toegekend. Bij de beoordeling van de vraag of de aanvragers voor steun in aanmerking kwamen en, zo ja, voor welk bedrag, beschikten de autoriteiten van de regio

Friuli-Venezia Giulia blijkbaar ook over een zekere armslag. In zoverre kunnen de onderhavige steunregelingen met de relevante regelingen in de zaak Italië en Sardegna Lines/Commissie worden vergeleken. De situatie verschilt echter van die in de zaken Van der Kooy e.a./Commissie en Federmineraria e.a./Commissie, waarin de steun in de vorm van automatisch toepasbare preferentiële tarieven werd toegekend en niet — zoals in casu — bij individuele bestuurshandelingen.

71. Bovendien blijkt uit de aan de zaak Italië en Sardegna Lines/Commissie ten grondslag liggende beschikking⁴³ niet dat de Commissie daarin de situatie van de verzoekster heeft onderzocht of op enige andere wijze in aanmerking heeft genomen. Ook het Hof verwijst in de aangehaalde passage van het arrest alleen naar het feit dat de verzoekster Sardegna Lines geraakt wordt als ontvanger van steun waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast. Andere omstandigheden die de verzoekster individualiseren, bijvoorbeeld de inaanmerkingneming van haar geval in de administratieve procedure, heeft het niet aangevoerd.

72. Het onderhavige geval onderscheidt zich van de zaak Italië en Sardegna Lines/Commissie hooguit in die zin dat op basis

42 — Ibidem, punten 34 en 35.

43 — Beschikking van de Commissie van 21 oktober 1997 betreffende steun van de regio Sardinië (Italië) aan scheepvaartondernemingen op Sardinië (PB L 20, blz. 30).

van de steunwetten van de regio Friuli-Venezia Giulia wellicht een groter aantal ondernemingen werd begunstigd.⁴⁴

73. Volgens vaste rechtspraak is het echter voor de individuele geraaktheid niet doorslaggevend dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten waarop de bestreden rechtshandeling op een bepaald moment van toepassing is, met meer of mindere mate van zekerheid kan worden bepaald.⁴⁵ Ook al brengt het bevel tot terugvordering rechtsgevolgen voor een vrij groot aantal ondernemingen teweeg, is het dus niet uitgesloten dat deze individueel worden geraakt.

74. Doorslaggevend is blijkbaar veeleer dat de kring van de betrokken personen gesloten is. Dit blijkt bijzonder duidelijk uit de arresten van het Hof over de toewijzing van invoercertificaten.⁴⁶ Daarin heeft het Hof vastgesteld dat de aanvragers van invoercertificaten individueel worden geraakt door een verordening waarin de Commissie met terugwerkende kracht vastlegt in welke omvang de binnen een bepaalde periode ingediende aanvragen worden toegewezen.

44 — In de bestreden beschikking verklaart de Commissie dat in totaal ongeveer 2200 aanvragen zijn toegewezen. De steun behoeft echter in lang niet alle gevallen te worden terugbetaald. Uitgesloten zijn de gevallen waarin bij gebreke van liberalisering van de markt de mededinging niet werd vervalst evenals de gevallen waarin op grond van de uitzonderingen betreffende investeringen in het gecombineerd vervoer een vrijstelling van het steunverbod gold.

45 — Zie de in voetnoot 18 aangehaalde rechtspraak.

46 — Arresten van 1 juli 1965, *Töpfer en Getreide-Impactgesellschaft/Commissie* (C-106/63 en 107/63, Jurispr. blz. 547); 13 mei 1971, *International Fruit Company e.a./Commissie* (C-41/70-44/70, Jurispr. blz. 411), en 6 november 1990, *Weddel/Commissie* (C-354/87, Jurispr. blz. I-3847).

Een dergelijke verordening is namelijk in wezen een „bundel van individuele beschikkingen”, aangezien bij de vaststelling van de verordening het aantal aanvragen dat hierdoor wordt geraakt, vaststaat en er geen nieuwe aanvragen bij kunnen komen.

75. Ook al zijn deze arresten slechts tot op zekere hoogte op andere situaties toepasbaar⁴⁷, kan hieruit toch de fundamentele gedachte worden afgeleid dat het voor de individuele geraaktheid doorslaggevend is, of de kring van betrokken personen gesloten is en er — ook theoretisch — geen verdere personen kunnen bijkomen waarop de bestreden handeling eveneens van toepassing is.⁴⁸

76. Past men deze regel toe op het onderhavige geval, dan dient men te constateren dat de kring van potentiële toekomstige begunstigen die na vaststelling van de beschikking geen steun meer kunnen ontvangen, weliswaar theoretisch onbeperkt is, maar dat de ondernemingen die reeds steun hebben ontvangen en deze thans moeten terugbetalen, een gesloten kring vormen. Tot deze kring konden geen verdere betrokkenen meer toetreden nadat de regio de uitvoering van de steunregeling per 1 januari 1996, dus reeds vóór de vaststelling van de bestreden beschikking, had stopgezet.

47 — Beschikking *Eridania e.a./Raad*, aangehaald in voetnoot 34, punt 54.

48 — Zie in deze zin ook de arresten van 26 juni 1990, *Sofrimport/Commissie* (C-152/88, Jurispr. blz. 2477, punt 11), en 17 januari 1985, *Piraiki-Patraiki e.a./Commissie* (11/82, Jurispr. blz. 207, punten 19 en 31).

77. De Commissie stelt echter dat de concreet betrokken marktdeelnemers haar bij de vaststelling van de beschikking geheel onbekend waren en dat zij hun situatie derhalve niet in aanmerking kon nemen. De nationale instanties dienden daarentegen veeleer eerst na te gaan in hoeverre de ondernemingen al dan niet toelaatbaar geachte steun hadden ontvangen en hoe hoog de betalingen waren geweest.

78. Ik attendeer in dit verband erop dat de Commissie in de bestreden beschikking een toelichting geeft over het precieze aantal toegewezen aanvragen, de hoogte van de toegekende budgettaire middelen evenals de gemiddelde steunintensiteit. Voorts onderscheidt zij tussen de twee wetten uit hoofde waarvan de steun is toegekend en geeft zij aan voor welke van de in de wetten vastgestelde maatregelen de middelen zijn gebruikt. Uit deze gegevens kon de Commissie echter niet precies opmaken welke begunstigen door het bevel tot terugvordering daadwerkelijk concreet worden getroffen.

79. De vraag of personen slechts als individueel geraakt moeten worden beschouwd wanneer de Commissie bij de vaststelling van de beschikking van hun geval op de hoogte was, wordt in de rechtspraak op verschillende manieren benaderd. In de aangehaalde zaken betreffende de toewijzing van invoercertificaten dienden de aanvragen niet bij de Commissie, maar bij de nationale instanties te worden ingediend, die de Commissie vervolgens alleen de totale hoogte van de

aangevraagde hoeveelheden dienden mede te delen. Het Hof stelde te dien aanzien vast dat de Commissie door de vaststelling van de bestreden verordeningen, „ook al had zij uitsluitend kennis gekregen van de aangevraagde hoeveelheden, [had] beschikt over het aan elke ingediende aanvraag te geven gevolg”.⁴⁹

80. Hieruit volgt dat degenen die door een handeling individueel worden geraakt, de Commissie bij de vaststelling van de handeling niet concreet bekend behoeven te zijn. Het volstaat dat de betrokkenen kunnen worden bepaald, zij het alleen maar door de nationale instanties die de beschikking van de Commissie ten uitvoer leggen.

81. In het arrest Piraiki-Patraiki e.a./Commissie⁵⁰ achtte het Hof het daarentegen relevant dat de Commissie daadwerkelijk over toereikende informatie omtrent de door de bestreden handeling getroffen ondernemingen beschikte of dergelijke inlichtingen kon verkrijgen.

82. Afgezien van het feit dat de Commissie ook in casu in staat zou zijn geweest, bij de Italiaanse autoriteiten inlichtingen te verkrijgen over de ondernemingen die door de terugvordering van de steun zijn getroffen, is er een zwaarwegend argument dat erte-

49 — Arrest Weddel/Commissie, aangehaald in voetnoot 46, punt 22; zie ook arrest International Fruit Company e.a./Commissie, aangehaald in voetnoot 46, punten 16 en 22.

50 — Aangehaald in voetnoot 48, punten 30 en 31.

gen pleit de individuele geraaktheid afhankelijk te stellen van de vraag of de concrete betrokkenen de Commissie bij de vaststelling van de handeling bekend waren.

83. De betrokkenen zouden in aanzienlijke rechtsonzekerheid verkeren, wanneer hun procesbevoegdheid uiteindelijk afhangt van de vraag of de Commissie al dan niet van hun geval op de hoogte was. Van welke concrete subsidie de Commissie op het tijdstip van de beoordeling van een steunregeling kennis heeft, is maar al te vaak puur toevallig. Zo kan de informatie van de Commissie voortvloeien uit de min of meer volledige gegevens in klachten van concurrenten of inlichtingen van de nationale autoriteiten. Aangezien de verzoeker niet de adressaat van de beschikking is, is hij niet bij de administratieve procedure betrokken, maar komt hij pas door de mededeling in het Publicatieblad te weten dat de formele procedure is geopend. Hij kan dus niet weten in hoeverre de Commissie zijn geval bij de beoordeling van de nationale regeling in aanmerking heeft genomen.

84. Tevens herinner ik nogmaals eraan dat het Hof in het arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, dat juist betrekking had op de terugvordering van steun, een dergelijke voorwaarde niet heeft geformuleerd.

85. Een ontvanger van overheidssteun wordt derhalve individueel geraakt door een beschikking van de Commissie over de algemene steunregeling die de grondslag vormde voor de toekenning van de steun, wanneer de Commissie daarin de terugvordering van de steun gelast en dientengevolge een gesloten kring van personen wordt geraakt die niet meer kan worden uitgebreid. Ook het feit dat het om een groot aantal betrokkenen gaat en de Commissie bij de vaststelling van de beschikking niet van de individuele gevallen op de hoogte was, doet geen afbreuk aan de individuele geraaktheid. Het volstaat dat de betrokkenen door de voor de terugvordering verantwoordelijke nationale autoriteiten kunnen worden bepaald.

86. Tot besluit zal ik nog kort ingaan op het argument van de Commissie dat het met het oog op een daadwerkelijke rechtsbescherming voor de betrokkenen wellicht zelfs beter zou zijn wanneer zij niet rechtstreeks tegen de beschikking zouden kunnen opkomen, omdat zij gezien het arrest TWD Textilwerke Deggendorf⁵¹ anders de geldigheid van de beschikking niet meer voor de nationale rechter kunnen aanvechten.

87. In voornoemd arrest⁵² heeft het Hof het volgende vastgesteld:

51 — Aangehaald in voetnoot 16. Zie ook arresten van 30 januari 1997, Wiljo (C-178/95, Jurispr. blz. I-585, punt 21), en van 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, Jurispr. blz. I-1197, punt 30).

52 — Aangehaald in voetnoot 16, punt 26.

„de nationale rechter [is] gebonden [...] aan een door de Commissie krachtens artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag gegeven beschikking [de geldigheid kan dus niet meer worden aangevochten], wanneer in het kader van de uitvoering van deze beschikking door de nationale instanties, de begunstigde van de steun en tevens adressaat van de uitvoeringsmaatregelen beroep bij hem instelt op grond dat de beschikking van de Commissie onwettig is, en de begunstigde van de steun, ofschoon hij door de lidstaat schriftelijk van de beschikking van de Commissie in kennis is gesteld, niet of niet tijdig krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag in beroep is gekomen.”

88. Het Hof heeft uitdrukkelijk verklaard dat de prejudiciële vraag moest worden beantwoord „met inachtneming van deze omstandigheden”, dat wil zeggen de omstandigheden van het destijds aanhangige geval, waarin de nationale autoriteiten de betrokkene de beschikking van de Commissie hadden doen toekomen en erop hadden gewezen dat hij tegen die beschikking bij het Hof beroep kon instellen.⁵³ Uit de rechtspraak volgt dus dat de vraag wanneer de geldigheid van een beschikking voor een nationale rechter daadwerkelijk niet kan worden aangevochten, afhangt van de concrete omstandigheden van het geval.

89. Zoals advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie in de zaak *Unión de Pequeños Agricultores*/Raad opmerkt, moet boven-

dien terdege worden betwijfeld of de mogelijkheid om de geldigheid van een communautaire handeling voor de nationale rechter aan te vechten, betere rechtsbescherming biedt dan een beroep tot nietigverklaring.⁵⁴ Zo staat bijvoorbeeld niet altijd vast dat de nationale rechter het Hof ook echt om een prejudiciële beslissing zal verzoeken. In elk geval kunnen overwegingen die op het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming gebaseerd zijn, niet ertoe leiden dat de procesbevoegdheid van particulieren krachtens artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag restrictief wordt uitgelegd.

90. In het licht van het voorgaande concludeer ik dat verzoeksters in eerste aanleg individueel worden geraakt en het beroep voor het Gerecht derhalve ontvankelijk was. Zij behoren namelijk tot een gesloten groep van betrokkenen aan wie bij individuele besluiten op basis van de bestreden regelingen steun is toegekend, die in de bestreden beschikking door de Commissie wordt teruggevorderd. Deze omstandigheid karakteriseert hen ten opzichte van alle andere vervoersondernemingen, die slechts algemeen, als potentiële ontvangers van de steun, worden geraakt.

91. De incidentele hogere voorziening van de Commissie dient derhalve te worden afgewezen.

53 — Arrest *TWD Textilwerke Deggendorf*, aangehaald in voetnoot 16, punt 11.

54 — Conclusie van 21 maart 2002 in de zaak *Unión de Pequeños Agricultores*/Raad, aangehaald in voetnoot 33, punten 36 e.v.

B — *Het middel van de Italiaanse Republiek*

1. Onjuiste kwalificatie van de steun aan ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichten als nieuwe steun

a) Argumenten van partijen .

92. De Italiaanse regering betwist de vaststelling van het Gerecht, dat de subsidies voor ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichten als nieuwe steunmaatregelen moeten worden aangemerkt omdat zij na de inwerking-treding van verordening nr. 1018/68 zijn toegewezen.

93. Italië is van mening dat, aangezien grensoverschrijdende diensten vóór 1 januari 1993 slechts in het kader van contingenten en bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaten mochten worden verricht, bij de invoering van de bestreden steun nog geen (volledige) mededinging bestond die door de steun zou kunnen zijn vervalst. Pas sinds de volledige liberalisering kunnen de maatregelen als steunmaatregelen en dan ook alleen nog maar als bestaande steunmaatregelen worden gekwalificeerd, die ex nunc zouden kunnen worden verboden.

94. De Italiaanse regering is net als de andere partijen bij de procedure van mening dat de Commissie had moeten aantonen, welke concrete ondernemingen door de toekenning van de steun schade hebben geleden.

95. Ten slotte benadrukken de Italiaanse regering en de andere partijen bij de procedure dat tussen 1990 en 1995 aan 300 ondernemingen in totaal slechts 17 000 miljoen ITL is uitbetaald en dat de begunstigde ondernemingen een te verwaarlozen marktaandeel hadden.

96. De andere partijen bij de procedure voegen hieraan nog toe dat het Gerecht niet heeft onderzocht in hoeverre de gelaakte steun daadwerkelijk ten goede is gekomen aan het internationaal vervoer binnen de Gemeenschap of het internationaal vervoer tussen Italië en derde landen. Per slot van rekening werd met de steun alleen beoogd het concurrentienadeel van de Italiaanse vervoerders ten gevolge van de buitensporig hoge discontovoet te compenseren.

97. In de ogen van de Italiaanse regering is het bestreden arrest bovendien ontoereikend gemotiveerd, omdat niet wordt uiteengezet in hoeverre de bestreden maatregelen de intracommunautaire handel ongunstig beïnvloedden of de mededinging dreigden te vervalsen.

98. De Commissie betoogt dat het Gerecht in punt 145 van het bestreden arrest terecht heeft vastgesteld dat in de jaren 1981 en 1985 althans in het kader van de contingenten intracommunautaire mededinging voor grensoverschrijdend vervoer bestond. De steun kon de mededinging ongunstig beïnvloeden. Artikel 92 EG-Verdrag verlangt echter niet het bewijs dat bepaalde ondernemingen schade hebben geleden.

99. Het feit dat de steun een geringe omvang had, doet volgens vaste rechtspraak niet ter zake. In het bijzonder op een sterk gesegmenteerde markt kunnen namelijk reeds steunmaatregelen van zeer kleine omvang de intracommunautaire handel beïnvloeden.

b) Beoordeling

100. Steun kan de mededinging slechts vervalsen, wanneer in de betrokken sector ook echte mededinging bestaat. Het internationaal goederenvervoer over de weg was in de Gemeenschap tussen 1969 en 1 januari 1993 slechts ten dele opengesteld. De vervoerders kregen in het kader van contingenten een vergunning voor een bepaald voertuig met een looptijd van een jaar.

101. Zoals het Gerecht in de punten 92 en 94 van het bestreden arrest terecht vaststelt, bestond in het kader van de contingenten een situatie van daadwerkelijke mededinging. De in de regio Friuli-Venezia Giulia gevestigde ontvangers van steun die over een vergunning beschikten, concurreerden zowel met vervoerders uit anderen delen van Italië als met vervoerders uit andere lidstaten. De grief van de Italiaanse regering dat in de sector internationaal goederenvervoer over de weg pas mededinging bestond vanaf het tijdstip waarop de markten volledig geliberaliseerd waren, houdt dus geen steek. Aangezien reeds bij de invoering van de steun (1981 en 1985) mededinging bestond, is deze ook terecht als nieuwe steun gekwalificeerd.⁵⁵

102. De Italiaanse regering stelt verder dat het Gerecht is voorbijgegaan aan het feit dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de mededinging daadwerkelijk is vervalst en de handel ongunstig is beïnvloed. Volgens haar is de beschikking wat dit punt betreft in elk geval niet toereikend gemotiveerd.

103. 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

⁵⁵ — Zie punt 145 van het bestreden arrest.

beschikking aanvoert.⁵⁶ 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 in de rechtspraak vastgelegde vereisten.

104. Zij was niet verplicht aan te tonen, wat de reële gevolgen van de reeds toegekende steun waren geweest en in het bijzonder welke schade de niet-begunstigde concurrenten hadden geleden. Een dergelijke 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.⁵⁷ De desbetreffende overwegingen van het Gerecht in de punten 76 tot en met 82 van het bestreden arrest zijn derhalve volkomen juist.

105. De Italiaanse regering voert tot staving van dit middel voorts aan dat het Gerecht de geringe grootte van de betrokken ondernemingen evenals de geringe

omvang van de steun in ontoereikende mate in aanmerking heeft genomen bij de beoordeling van de invloed op de mededinging.

106. Het Gerecht stelt in de punten 84 tot en met 87 onder verwijzing naar zijn eigen rechtspraak⁵⁸ en naar die van het Hof⁵⁹ vast dat ook steun van geringe omvang de mededinging kan vervalsen en de handel ongunstig kan beïnvloeden. Voorts onderstreept het dat juist bij een marktstructuur zoals die welke karakteristiek is voor de vervoersector, reeds betrekkelijk lage bedragen die aan kleine ondernemingen worden uitbetaald, de mededinging kunnen beïnvloeden.

107. Het Hof heeft de door het Gerecht aangehaalde rechtspraak recentelijk in een 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.”⁶⁰

56 — Arresten van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie (248/89, Jurispr. blz. 4013, punt 18); 19 september 2002, Spanje/Commissie (C113/00, Jurispr. blz. I-7601, punt 54), en 26 september 2002, Spanje/Commissie (C-351/98, Jurispr. blz. I-8031, punt 58).

57 — Zie arresten van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie (C-301/87, Jurispr. blz. I-307), en 19 september 2002, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 56, punt 54.

58 — Het Gerecht verwijst in het bijzonder naar het arrest van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie (T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punten 46, 49 en 50).

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

60 — Arresten van 19 september 2002, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 56, punt 30, en 26 september 2002, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 56, punt 51.

108. In een ander arrest, namelijk dat 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 [uitsluit] dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed”.⁶¹

109. Deze vaststelling had echter betrekking op ondernemingen die niet in de vervoersector actief waren. Verderop in hetzelfde arrest heeft het Hof de sector beroepsgoederenvervoer over de weg aangemerkt als een sector waarin op grond van de bijzondere marktstructuur — gekenmerkt door overcapaciteit en een groot aantal kleine ondernemingen — steun van betrekkelijk geringe omvang aan kleine ondernemingen de mededinging reeds ongunstig kan beïnvloeden.⁶²

110. Ook uit de meer recente rechtspraak van het Hof blijkt dus dat het Gerecht de door de Italiaanse regering aangehaalde omstandigheid dat ook in casu steun van betrekkelijk geringe omvang aan kleine ondernemingen is toegekend, juist heeft beoordeeld.

111. De Commissie heeft echter in de motivering van de bestreden beschikking niet uitdrukkelijk op de bijzondere markt-

structuur in de vervoersector gewezen. Wel heeft 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.

112. 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.

113. Hieruit volgt dat ook deze grief, met inbegrip van de in dit verband aangevoerde motiveringsklacht, moet worden afgewezen.

114. Het argument van de andere partijen bij de procedure, dat met de steun in wezen alleen werd beoogd het concurrentienadeel te compenseren dat de Italiaanse vervoerders wegens de ongunstige kredietvoorwaarden leden ten opzichte van ondernemingen uit de buurlanden, heeft het Gerecht ten slotte terecht onder verwijzing naar de

61 — Aangehaald in voetnoot 56, punt 51.

62 — Punten 63-65.

relevante rechtspraak van de hand gwezen.⁶³ De omstandigheid dat een lidstaat via unilaterale maatregelen de mededingingsvoorwaarden 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.⁶⁴ De andere deelnemers aan de procedure hebben geen argumenten aangevoerd waarom het Gerecht het recht zou hebben geschonden.

115. Het eerste middel dient derhalve te worden afgewezen.

2. Schending van het vertrouwens- en het redelijkheidsbeginsel evenals van de motiveringsplicht door de uitbreiding van de terugvorderingsverplichting tot de sinds de inwerkingtreding van de wetten nr. 28/81 en nr. 4/85 ter ondersteuning van het internationale goederenvervoer over de weg toegekende steun

a) Argumenten van partijen

116. Volgens de Italiaanse regering heeft artikel 4 van de bestreden beschikking *ratione temporis* betrekking op de steun die vanaf 1 juli 1990 is toegekend aan de

ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten en op *die welke vanaf dit tijdstip* is uitbetaald aan ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichten. Slechts in zoverre bestaat ook een terugvorderingsverplichting in de zin van artikel 5 van de beschikking.

117. Het Gerecht heeft de beschikking onder verwijzing naar de motivering ervan ten onrechte zodanig uitgelegd dat ook de vóór 1 juli 1990 ten gunste van het internationaal vervoer toegekende subsidies moeten worden terugbetaald.

118. Indien de terugvorderingsverplichting gold voor alle sinds de inwerkingtreding van de steunregeling uitbetaalde steun, zouden ook subsidies die meer dan 14 jaar geleden zijn toegekend, moeten worden terugbetaald. Dit is een buitensporig lange periode, zoals blijkt uit de vergelijking met verordening nr. 659/1999.⁶⁵ Deze verordening, die echter in casu nog niet van toepassing was, voorziet in een verjaringstermijn voor de vervolging van tien jaar.

119. Bovendien vertrouwden de regio en de betrokken ondernemingen op de rechtmatigheid van de steun. De terugvordering ervan zou rampzalige gevolgen hebben voor de voor het merendeel zeer kleine ondernemingen.

63 — Zie in het bijzonder punt 100 van het bestreden arrest.

64 — 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. I-2981, punt 21).

65 — Verordening 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).

120. Ook de andere partijen bij de procedure zijn van mening dat de terugvordering van de steun in strijd is met de in artikel F, lid 2, EU-Verdrag (thans artikel 6, lid 2, EU) verankerde beginselen van vertrouwensbescherming, redelijkheid en evenredigheid. De rechtspraak verzet zich niet ertegen dat de ontvangers van onrechtmatige steun uitzonderlijke omstandigheden inroepen die hun vertrouwen in de rechtmatigheid van deze steun wettigen. In casu is de te verwaarlozen invloed van de steun op de mededinging in dit opzicht relevant.

ten aangevoerd die afbreuk zouden kunnen doen aan de vaststellingen van het Gerecht in de punten 171 tot en met 174 van het bestreden arrest.

b) Beoordeling

i) Uitlegging van de bestreden beschikking

121. De Commissie stelt zich daarentegen op het standpunt dat het Gerecht, gezien het niet geheel eenduidige dispositief van de beschikking, haar motivering in aanmerking kon nemen en aldus de beschikking uiteindelijk juist heeft uitgelegd in die zin dat de beperking in de tijd geen betrekking heeft op de steun voor het internationale goederenvervoer over de weg.

123. De vaststelling in artikel 4 van de bestreden beschikking⁶⁷ 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, zoals het Gerecht terecht heeft benadrukt, worden uitgelegd rekening houdend met de algehele context van het dispositief van de beschikking.

122. Aangaande het vertrouwensbeginsel verwijst de Commissie naar de rechtspraak waaruit volgt dat een verjaringstermijn van tevoren moet zijn vastgelegd.⁶⁶ Aangezien verordening nr. 659/1999 *ratione temporis* niet van toepassing is, ontbreekt in casu een dergelijke wettelijke bepaling. Overigens heeft de Italiaanse regering geen argumen-

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

66 — De Commissie verwijst hier naar de arresten van 15 juli 1970, *ACF Chemie/Farma/Commissie* (41/69, *Jurispr.* blz. 661, punt 19), en 14 juli 1970, *Geigy/Commissie* (C-52/69, *Jurispr.* blz. 787, punt 21).

67 — *Supra*, punt 15.

king tot het internationaal vervoer was een dergelijke beperking daarentegen niet vereist, aangezien deze subsidies al sinds de toekenning ervan staatssteun waren. Bovendien werd op het genoemde tijdstip de cabotagemarkt opengesteld. Deze omstandigheid heeft echter alleen maar gevolgen voor de beoordeling van het interne vervoer.

125. Voor de stelling dat de uiterste datum van 1 juli 1990 ook betrekking heeft op steun ten gunste van het internationale vervoer, is geen steekhoudend argument te vinden, in het bijzonder niet dat de Commissie hiermee het vertrouwensbeginsel wilde naleven, zoals de Italiaanse regering vermoedt. Enerzijds zou het gekozen tijdstip, wat het internationale vervoer betreft, volkomen willekeurig zijn. Anderzijds zou omwille van de vertrouwensbescherming hooguit ervan kunnen worden afgezien de terugvordering te gelasten. De inaanmerkingneming van het vertrouwensbeginsel kan echter niet van invloed zijn op de vraag, of een subsidie al dan niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

126. Reeds uit de systematische uitlegging van het dispositief van de bestreden beschikking volgt dus dat het Gerecht artikel 4 juist heeft uitgelegd, hetgeen wordt bevestigd door overwegingen in de motivering van de bestreden beschikking, waarnaar het Gerecht in punt 164 van het bestreden arrest verwijst. De grief dat het Gerecht de beschikking ten onrechte heeft uitgebreid, dient derhalve te worden afgevoerd.

ii) Vertrouwensbeginsel

127. De Italiaanse regering betwist niet de vaste rechtspraak, dat ondernemingen die steun genieten slechts een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kunnen hebben wanneer deze met inachtneming van de procedure van artikel 93 EG-Verdrag is toegekend⁶⁸, hetgeen in casu echter niet het geval is. Zij verwijst in wezen alleen maar naar de lange periode die is verstreken tussen de toekenning van de eerste subsidies en de vaststelling van de beschikking waarin terugvordering wordt geëist. Zij pleit dus eigenlijk voor een verjaring van de bevoegdheid tot terugvordering.

128. Zoals het Hof echter heeft geoordeeld⁶⁹, moet een verjaringstermijn, om aan het doel ervan te beantwoorden, bij voorbaat worden vastgesteld en behoort de vaststelling van deze termijn en van de toepassingsmodaliteiten ervan tot de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever. Op het onderhavige geval is geen door de gemeenschapswetgever bij voorbaat vastgestelde verjaringsregeling van toepassing. Artikel 15 van verordening nr. 659/1999 beperkt de termijn voor de terugvordering van subsidies weliswaar tot tien jaar na de toekenning ervan, maar deze regeling is pas in 1999 in werking getreden en kan niet met terugwerkende kracht op de onderhavige zaak worden toegepast.

68 — Arresten Commissie/Duitsland, punt 14, en Alcan Deutschland, punt 25, beide aangehaald in voetnoot 29.

69 — Arrest Falck en Accioierie di Bolzano/Commissie, aangehaald in voetnoot 25, punt 139, met een verwijzing naar het arrest Geigy/Commissie, aangehaald in voetnoot 66, punt 21.

129. Het Hof heeft evenwel ook vastgesteld dat de fundamentele eis van rechtszekerheid zich ertegen verzet dat de Commissie eindeloos wacht met de uitoefening van haar bevoegdheden.⁷⁰ De Commissie kan pas vertraging bij het optreden tegen niet aangemelde steun worden verweten vanaf het moment dat zij kennis heeft gekregen 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 voorafgaand aan de vaststelling van de bestreden beschikking op 30 juli 1997 heeft vertraagd.

130. 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.

131. Ook deze grief dient derhalve te worden afgewezen. Dit sluit echter niet uit dat de nationale autoriteiten bij de terugvordering van de steun in elk individueel geval rekening houden met het vertrouwensbeginsel binnen de door de rechtspraak van het Hof afgebakende grenzen.⁷¹

iii) Het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel

132. 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 hoewel deze de mededinging slechts in geringe mate heeft beïnvloed en de verplichte terugbetaling anderzijds ernstige gevolgen heeft voor de betrokken ondernemingen.

133. 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 ten einde de vroegere toestand te herstellen, in beginsel niet te beschouwen als een maatregel die onevenredig is ten opzichte van de doelstellingen van de verdragsbepalingen inzake staatssteun.”⁷²

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

70 — Arresten Falck en Accioierie di Bolzano/Commissie, aangehaald in voetnoot 25, punt 140, en Geigy/Commissie, aangehaald in voetnoot 66, punt 21.

71 — Zie de in voetnoot 29 aangehaalde rechtspraak.

72 — Arrest Tubemeuse, aangehaald in voetnoot 59, punt 66; zie ook arrest van 7 maart 2002, Italic/Commissie (C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 99).

135. 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 gelastte en daarmee het herstel van de mededinging liet prevaleren boven de belangen van de steunontvangers.

136. Aangezien ook de grief inzake schending van het evenredigheidsbeginsel niet gegrond is, dient het middel in zijn geheel te worden afgewezen.

VI — Kosten

137. Volgens artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten, wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Krachtens artikel 69, lid 3, van het Reglement kan het Hof de proceskosten 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. Nu zowel de hogere voorziening als de incidentele hogere voorziening faalt, moet worden beslist dat iedere partij haar eigen kosten draagt.

VII — Conclusie

138. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

- 1) de hogere voorziening van de Italiaanse Republiek af te wijzen;
- 2) de incidentele hogere voorziening van de Commissie af te wijzen;
- 3) de partijen in hun eigen kosten te verwijzen.