

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 17 september 1998 *

1. I detta mål har Republiken Italien överklagat kommissionens beslut av den 22 oktober 1996, där den ordning med skatteförmåner som hade införts för taxeringsåren 1993 och 1994 till förmån för företag som utför gods-transporter på väg för andras räkning förklarades vara olaglig och oförenlig med den gemensamma marknaden. Denna ordning utgjorde i praktiken en förlängning av den ordning som hade införts för taxeringsåret 1992 och som förbjöds genom kommissionens beslut av den 9 juni 1993. I dom av den 29 januari 1998 förklarade domstolen att Italien hade underlåtit att rätta sig efter detta beslut.

Den ursprungliga ordningen

2. I början av nittiotalet var de särskilda skatterna på bränsle i Italien bland de högsta i gemenskapen. På grund av den svåra situationen inom sektorn för godstransporter på väg, vilket slutligen tog sig uttryck i en strejk som allvarligt rubbade det ekonomiska och sociala livet i landet, lovade den italienska regeringen i april 1990 att reducera de kostnader som hindrade konkurrensen inom sektorn, och särskilt att betala ut en skattecredit för att sänka det faktiska priset på diesel.

3. Utan att först informera kommissionen fastställde den italienska regeringen i en minis-

teriell förordning av den 28 januari 1992¹ en särskild skattecredit för taxeringsåret 1992 till förmån för de nationella företag som utförde godstransporter på väg för andras räkning. Denna kredit hade karaktären av en förmån som stödmottagarna kunde välja att dra av från de belopp som skulle betalas som skatt på fysiska eller juridiska personers inkomst, kommunal inkomstskatt och mervärdesskatt samt källskatt i fråga om inkomster för anställda. Det belopp som förmånen uppgick till och som begränsades av vissa tak varierade på grund av skillnaden mellan det genomsnittliga priset på diesel som stödmottagande företag hade köpt på italienskt territorium och det genomsnittliga pris som tillämpades i de andra medlemsstaterna. Det skall påpekas att beloppet per fordon steg mer än vad som var proportionerligt i förhållande till lastbilers storlek, vilket gynnade fordon med större kapacitet. Tidpunkterna för när denna förmån skulle utbetalas, liksom också antalet utbetalningstillfällen, varierade med hänsyn till den beskattningsform som hade valts.

4. Genom en skrivelse av den 15 april 1992 begärde kommissionen att den italienska regeringen skulle tillhandahålla den detaljerade upplysningar om den nya regleringen, samtidigt som den uppgav att denna reglering kunde utgöra en överträdelse av artikel 92.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska eko-

* Originalspråk: spanska.

1 — GURI nr 25 av den 31 januari 1992.

nomiska gemenskapen (nedan kallat fördraget). Den italienska regeringen svarade att den särskilda förmånen inte skulle betraktas som ett stöd i enlighet med artikel 92 i fördraget, utan som en rent skattemässig åtgärd som syftar till att mildra konsekvenserna av skatterna på bränsle och smörjmedel, som är särskilt höga för transportföretag, och som inte ger upphov till någon snedvridning av konkurrensen. Genom en skrivelse av den 26 oktober 1992 meddelade kommissionen den italienska regeringen sin avsikt att inleda det förfarande som fastställs i artikel 93.2 i fördraget.

de villkor som krävs för de undantag som fastställs i artikel 92.2 och 92.3 eller av villkoren i förordning (EEG) nr 1107/70.³

- b) Italien ålades att upphäva denna ordning och inom två månader återkräva ditills gjorda avdrag med tillhörande räntor, samt att informera kommissionen om de åtgärder som hade vidtagits.

Beslutet av den 9 juni 1993

6. Det finns anledning att citera följande passus i motiveringen till detta beslut:⁴

5. Då förfarandet hade avslutats antog kommissionen den 9 juni 1993 beslut 93/496/EEG,² genom vilket

Denna ordning leder till en direkt nettoökning av kassaflödet till förmån för företag inom en enda näringssektor.

- a) Förmånsordningen förklarades vara olaglig därför att den utgjorde ett statligt stöd som i strid med artikel 93.3 hade antagits utan att kommissionen först hade underrettats, och som dessutom var oförenlig med den gemensamma marknaden, eftersom ordningen inte uppfyllde något av

Det finns också anledning att påpeka att det endast är de i Italien registrerade aktörerna på

2 — Beslut 93/496/EEG om statligt stöd C 32/92 (ex NN 67/92)
— Italien (skattelättnad för företag som utför godstransporter på väg för andras räkning) (EGT L 233, s. 10).

3 — Rådets förordning (EEG) nr 1107/70 av den 4 juni 1970 om stöd till transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT L 130, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 97), som har ändrats flera gånger. Denna text gjorde det under vissa omständigheter möjligt att undantagsvis och tillfälligt bevilja stöd som ett led i en omstrukturering för att avskaffa överskottskapacitet, som skapade allvariga strukturproblem.

4 — Sextonde övervägandet i del III i ingressen.

transportmarknaden som kan dra nytta av åtgärden. Dessa aktörer konkurrerar med andra slags transportföretag och med aktörer från andra medlemsstater. Det kassaflöde som följer av åtgärden ger alltså upphov till en tydlig snedvridning av konkurrensen till förmån för de företag som drar nytta av denna åtgärd.

7. Republiken Italien överklagade inte beslutet och återkrävde inte heller beviljade förmåner. Emellertid förlängde den ordningen för taxeringsåret 1993, och genom att betala ut ett stöd som beräknades med hänsyn till förbrukningen av diesel under transport på italienskt territorium⁵ utvidgade den samtidigt denna ordning till att omfatta transportföretag från övriga medlemsstater. Det skedde aldrig ett antagande av relevanta tillämpningsbestämmelser, vilka var avgörande för stödets omfattning och villkoren för dess beviljande.

8. Genom en skrivelse av den 26 augusti 1993 underrättade den italienska regeringen kommissionen om att den huvudsakliga anmärkning som hade riktats mot den i beslutet kunde anses vara avhjälpt i och med att den omstridda ordningen hade utvidgats till att omfatta företag i övriga medlemsstater. Dessutom tillade den att det tekniskt sett skulle vara mycket svårt och betungande för skattemyndigheten att återkräva de förmåner som redan hade beviljats, eftersom de redan hade dragits av i samband med ett flertal skattein-

betalningar och i samband med påförandet av slutlig skatt.

9. I sitt svar av den 24 november 1993 upp gav kommissionen att dess beslut inte endast avsåg det faktum att förmånsordningen ledde till en mer förmånlig behandling av italienska företagare än av företagare från övriga medlemsstater, utan att det också var oförenligt med den gemensamma marknaden, eftersom förmåner för en viss sektor, nämligen gods-transporter på väg för andras räkning, inte beviljades i vanlig ordning, vilket ledde till en snedvridning av konkurrensen. Kommissionen drog den slutsatsen att förlängningen av förmånsordningen och underlåtenheten att återkräva beviljade förmåner utgjorde en underlåtenhet att uppfylla skyldigheterna enligt beslutet.

10. Trots detta förlängde den italienska regeringen ordningens giltighet till skatteåret 1994,⁶ varvid den för det andra halvåret detta år begränsade förmånen till att gälla varje företags hundra första fordon.

5 — Lagdekret nr 82 av den 29 mars 1993 (*GURI* nr 134 av den 10 juni 1993), ändrat och bekräftat genom lag nr 162 av den 27 maj 1993 (*GURI* nr 123 av den 28 maj 1993) och lagdekret nr 309 av den 23 maj 1994 (*GURI* nr 119 av den 24 maj 1994), ändrat och bekräftat genom lag nr 459 av den 22 juli 1994 (*GURI* nr 171 av den 23 juli 1994).

6 — Lagdekret nr 642 av den 22 november 1994 (*GURI* nr 273 av den 22 november 1994), förlängt genom lagdekretet nr 21 av den 21 januari 1995 (*GURI* nr 17 av den 21 januari 1995), bekräftat genom lag nr 84 av den 22 mars 1995 (*GURI* nr 68 av den 22 mars 1995) och dekret nr 92 av den 29 mars 1995 (*GURI* nr 75 av den 30 mars 1995), förlängt vid flera tillfällen, ändrat och bekräftat genom lag nr 11 av den 5 januari 1996 (*GURI* nr 9 av den 12 januari 1996).

Talan om fördragsbrott

11. Efter en ny skriftväxling väckte kommissionen talan den 18 augusti 1995, i enlighet med artikel 93.2 i fördraget, om fastställelse av att Republiken Italien, hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt beslut 93/496, särskilt skyldigheten att från och med skatteåret 1992 återkräva det stöd som för första gången hade fastställts i den ministeriella förordningen från januari 1992.

12. Då den inte hade överklagat beslutet inom den givna tidsfristen ifrågasatte den italienska regeringen inte dess giltighet under förfarandet inför domstolen. I stället inriktade den sitt försvar på de svårigheter som återvinningen av förmåner gav upphov till. Då denna invändning ogillades fastställdes genom dom av den 29 januari 1998⁷ att Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt beslut 93/496.

Den ändrade ordningen

13. Under tiden hade kommissionen den 4 december 1995 underrättat de italienska myndigheterna om sin avsikt att inleda ett nytt förfarande i enlighet med artikel 93.2, nu

med avseende på förmånsordningen såsom den hade tillämpats för skatteåren 1993 och 1994. Denna ordning skiljde sig från den ordning som hade fastställts i den ministeriella förordningen från år 1992, i vilken det fastställdes en kompensation till förmån för transportföretag från övriga medlemsstater ("kompensationsordning"). När relevanta tillämpningsbestämmelser väl hade antagits skulle kompensationen motsvara det belopp som följde av förmånsordningen. I samma skrivelse anmodade kommissionen den italienska regeringen att tillhandahålla ytterligare uppgifter, liksom att omedelbart upphäva stödordningen.

14. Genom en skrivelse av den 26 mars 1996 underrättade Republiken Italien kommissionen om att det ännu inte hade utfärdats några bestämmelser om belopp och tillämpningsvillkor för kompetensordningen.

Beslutet av den 22 oktober 1996

15. Den 22 oktober 1996 antog kommissionen beslut 97/270/EG,⁸ som den italienska

7 — Mål C-280/95, kommissionen mot Italien (REG 1998, s. I-259).

8 — Beslut 97/270/EG om ordningen med skattkrediter som införts i Italien inom sektorn för godstransporter på väg för andras räkning (C 45/95 ex NN 48/95) (EGT L 106, 1997, s. 22).

regeringen underrättades om genom skrivelse av den 4 november 1996. Artiklarna 1 till 3 i beslutet har en ordalydelse enligt följande:

”Artikel 1

Stödordningen i form av skattekrediter, som införts i Italien, till de företag som utför godstransporter på väg för andras räkning, enligt de bestämmelser som offentliggjorts genom lag nr 162 av den 27 maj 1993, (*GURI* nr 123, 28.5.1993) och lag nr 84 av den 22 mars 1995, (*GURI* nr 68, 22.3.1995) liksom dekret nr 402 av den 26 september 1995, (*GURI* nr 226, 27.9.1995) är olaglig[...] eftersom de[n] genomförts i strid med förfarandereglerne i artikel 92.3, och de[n] är oförenlig[...] med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.1 i fördraget eftersom den inte uppfyller något av de villkor som krävs för de undantag som fastställs i artiklarna 92.2 och 92.3 och inte heller villkoren i förordning (EEG) nr 1107/70.

Artikel 2

Italien skall upphäva det ovan angivna stödet, avstå från att anta nya lagar och föreskrifter som syftar till införandet av nytt stöd i de former som beskrivs ovan samt återta utbetalat stöd. Stödet skall återbetalas enligt de förfaranden och föreskrifter som föreskrivs i den italienska lagstiftningen, samt ränta som

skall beräknas med tillämpning av den referensränta som används vid utvärderingen av regionala stödordningar från och med den dag då stödet utbetalades fram till dagen för faktisk återbetalning.

Artikel 3

Den italienska regeringen skall inom två månader från och med dagen för delgivningen av detta beslut informera kommissionen om vilka åtgärder den vidtagit för att följa detta.”

16. Den 10 januari 1997 väckte den italienska regeringen ifrågasvarande talan.

17. Den i detta mål omtvistade ordningen har inte förlängts utöver räkenskapsåret 1994.

Den återopade ogiltighetsgrunden

18. Italien anser att kommissionen har åsidosatt artiklarna 92 och 93 i fördraget och gjort sig skyldig till en felaktig tillämpning av dessa artiklar genom att anta beslut 97/270. Denna

enda grund består av en del som åberopas i första hand och en del som åberopas i andra hand.

Den del av grunden som åberopas i första hand

19. Sökanden anser att den dubbla förmåns- och kompensationsordning som hade införts för skatteåren 1993 och 1994 inte utgör en ordning med statligt stöd som är oförenlig med den gemensamma marknaden då den inte innebär någon direkt eller indirekt tilldelning av statliga medel som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen, vilket gynnar vissa företag eller en viss produktion och påverkar handeln. Inom ramen för denna del av grunden, som åberopas i första hand, har sökanden i huvudsak utvecklat tre teser som skulle kunna sammanfattas genom att säga att den skatteförmån och kompensation som genom det andra negativa beslutet har förklarats vara olagliga och oförenliga med den gemensamma marknaden

- a) inte utgör en ordning med statligt stöd,
- b) i varje fall inte förorsakar en snedvridning av konkurrensen, och
- c) inte har givit upphov till diskriminering mellan företagare från Italien och från andra medlemsstater.

Här nedan kommer jag att analysera dessa tre påståenden, varvid jag emellertid kommer att behandla dem i den ordningsföljd som jag anser vara den tydligaste: För att pröva huruvida den omtvistade ordningen med skatteförmåner utgör ett statligt stöd i enlighet med artikel 92 i fördraget kommer jag först att undersöka hur denna ordning skall betecknas. Sedan kommer jag att undersöka huruvida åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden och fastställa huruvida den påverkar handeln mellan medlemsstaterna och huruvida den har en skadlig inverkan på konkurrensfriheten genom att gynna en sektor inom transportindustrin, som också väljs ut på grund av nationalitet.

a) Beteckningen av förmånsordningen

20. Den italienska regeringen anser att de åtgärder som består i att bevilja en viss kategori av transportföretag en förmån som beräknas med hänsyn till förbrukningen av bränsle och smörjmedel är av rent skattemässig karaktär. Detta intygas enligt regeringen genom det faktum att samma resultat kunde ha uppnåtts genom en generell sänkning av den särskilda skatten på bränsle, en lösning som avfärdades på grund av att den skulle ha lett till en oacceptabel minskning av skatteintäkterna. Genom förmånsordningen är det möjligt att beakta skattebördan separat för olika kategorier av skattebetalare och minska den för dem som i annat fall verkligen skulle missgynnas i förhållande till utländska konkurrenter. På grund av den stora skillnaden mellan bränslepriset i Italien och i angränsande länder,

särskilt i Frankrike, och med hänsyn till den sträcka som moderna trafikbilar kan tillryggalägga innan de åter behöver tankas skulle europeiska transportföretag kunna förflytta sig till italienskt territorium med fulla bränsletankar och utföra cabotage på mycket förmånligare villkor än italienska företagare, om dessa inte erhöll någon förmån. Enligt den italienska regeringens mening utgör ifrågavarande ingripande sålunda inte en ordning med finansiellt stöd, utan en indirekt återbetalning av en del av den särskilda skatten på bränsle.

21. Egentligen gör redan dessa argument från den italienska regeringen det möjligt att inte godta den del av grunden som den har åberopat i första hand till stöd för sin talan. Den förmånsordning, vars legalitet regeringen vill försvara inom ramen för detta förfarande syftar emellertid uppenbarligen till att förbättra en nationell transportsektors konkurrenssituation i förhållande till transportsektorerna i övriga stater i Europa. Detta är precis det slags beteende som de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om statligt stöd syftar till att förhindra.

Med kännedom om ordningens syfte är det lätt att förklara dess egenskaper. Om förmånsbeloppet steg mer än vad som var proportionerligt i förhållande till stödmottagande fordons storlek, syftade detta sålunda till att gynna fordon med större kapacitet, det vill säga fordon med större konkurrensmöjligheter på den internationella marknaden. Dessutom är det möjligt att förstå den tillfälliga karaktären hos mekanismen: Då det inte längre förelåg någon stor skillnad mellan bränslepri-set i Italien och i angränsande länder omkring

år 1995 — och detta därmed inte längre utgjorde någon nackdel för italienska företag — förlorade stödet sin betydelse och förlängdes inte utöver skatteåret 1994 (se punkt 17 ovan). Denna sistnämnda uppgift bekräftades med absolut säkerhet av den italienska regeringens ombud under förhandlingen.

Jag kommer emellertid att fortsätta med min analys av den del av grunden som har åberopats i första hand även om det endast är på grund av en stark önskan att tillhandahålla en uttömmande redogörelse.

22. För det första kan jag inte förstå den italienska regeringens intresse av att känneteckna den omstridda åtgärden som ett rent skattemässigt instrument. Alltsedan år 1961 har domstolen tolkat begreppet stöd endast med hänsyn till dess konsekvenser: ⁹ Det avgörande är inte hur ingripandet sker och naturligtvis inte heller vilken rättslig natur eller vilket syfte det har, ¹⁰ utan det resultat som det leder till. ¹¹ Varje ingripande som ger upphov till en ekonomisk förmån med en motsvarande minskning av statens tillgångar, och

9 — "Ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget" i enlighet med dom av den 23 februari 1961 i mål 30/59, Steenkolenmjölnen mot Höga myndigheten (REG 1961, s. 6, punkt 39; svensk specialutgåva, volym 1, s. 71).

10 — Utom när detta syfte liksom i ifrågavarande mål är fullständigt oförenligt med fördragsbestämmelsernas *ratio legis*.

11 — "Artikel 92 tar sålunda ingen hänsyn till orsaken eller syftena med de aktuella åtgärderna, utan definierar dem i förhållande till deras verkningar", dom av den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen (REG 1974, s. 709; svensk specialutgåva, volym 2, s. 321), punkt 27.

som gynnar ett visst företag eller en produktionsgren, utgör i princip ett statligt stöd i enlighet med artikel 92 i fördraget. Det räcker alltså med att dessa tre omständigheter föreligger.

23. Det är otvivelaktigt att varje skatteförmån — och följaktligen ifrågavarande åtgärd — ger upphov till en förmån för stödmottagarna och en motsvarande minskning av statens intäkter. Det kan inte påstås att den ordning som avses med detta mål tillämpas på samma sätt på varje ekonomiskt system, utan att gynna vissa företag eller sektorer.¹² Tvärtom har den ett uttalat syfte att endast gynna de transportföretag som utför godstransporter på väg för andras räkning, det vill säga som utgör en tillräckligt specifik produktionsgren. Följaktligen faller ordningen i princip under tillämpningsområdet för artikel 92.1.

24. Emellertid finns det åtminstone tre fall där ingripandet inte utgör ett statligt stöd i egentlig mening, trots att dessa omständigheter föreligger, nämligen

a) när staten uppträder som en privat kommersiell aktör,¹³

b) när den ställs inför skyldigheter av civilrättslig karaktär, såsom skadeståndsskyldighet eller skyldighet att återbetala felaktigt inbetalda belopp,¹⁴ och

c) när undantagsåtgärden faller inom ramen för ett generellt system, till exempel ett system för skatter eller social trygghet — och är berättigad genom detta systems karaktär och struktur.¹⁵

25. Kommissionen har ägnat en viss uppmärksamhet åt argument mot att det första fallet skulle vara tillämpligt på detta mål.¹⁶ Jag inser inte hur det över huvud taget är möjligt att likställa statens utbetalning av förmåner i detta mål med en privat investerarens handlande då denne verkar under normala förhållanden i en marknadsekonomi.

Inte heller verkar det tänkbart att skattekrediten beviljas med hänsyn till de skyldigheter

12 — Enligt den definition av allmänna åtgärder som föreslås i "Second Survey on State Aids in the EC in the manufacturing and other sectors", Europeiska gemenskapernas kommission, Luxemburg, 1991, s. 4—5.

13 — Kriterium som grundar sig på stödmottagande företags möjligheter att erhålla ifrågavarande belopp på kapitalmarknaden, se dom av den 14 februari 1990 i mål C-301/87, Frankrike mot kommissionen (REG 1990, s. I-307; svensk specialutgåva, volym 10), punkt 39.

14 — Se dom av den 27 mars 1980 i mål 61/79, Denkvit Italiana (REG 1980, s. 1205; svensk specialutgåva, volym 5), punkt 31.

15 — Domen i målet Italien mot kommissionen, punkt 33 (ovan fotnot 11).

16 — Se fjärde övervägandet i del IV i ingressen till beslut 97/270.

av civilrättslig karaktär som åligger staten. Därför är det andra fallet som tagits i betraktande inte heller tillämpligt.

26. Enligt min mening finns det anledning att ägna större uppmärksamhet åt den invändning enligt vilken den italienska regeringen gör gällande att den ordning som är föremål för det överklagade beslutet kan hänföras till dess industripolitik, då den med avseende på sitt syfte liknar de system för energibeskattnings som finns i de olika medlemsstaterna, där energin beskattas olika beroende på om den förbrukas i hushåll eller inom industrin. Om detta påstående var riktigt skulle det endast vara möjligt att motverka denna ordnings ogynnsamma konsekvenser för konkurrensen inom gemenskapen genom tillnärmning av lagstiftning i enlighet med artikel 100 och följande artiklar i fördraget.

27. Jag medger att det ibland kan vara svårt att dra en skiljelinje mellan åtgärder som kan utgöra offentliga subventioner och sådana åtgärder som är att hänföra till en stats allmänna skattesystem. Emellertid syftar varje ordning med skatteförmåner till att undanta samtliga skattskyldiga eller skattskyldiga inom en sektor från det allmänna skattesystemet.

Dessa undantag¹⁷ har ofta andra syften än det som kan kallas primära skattekrav.¹⁸ Sålunda eftersträvas sociala syften, främjande av industriell eller regional utveckling, eller andra liknande syften. Till sin funktion liknar de direkta stöd från medlemsstaterna som i enlighet med artikel 92 i fördraget i princip skall behandlas som sådana. I detta fall skall den medlemsstat som fastställer stöden bevisa att de tvärtom utgör det som har kommit att kallas "åtgärder av allmän karaktär" och att de i denna egenskap faller utanför tillämpningsområdet för artikel 92. I detta syfte skall staten klargöra var i systemet åtgärderna kan inordnas, vilket uppenbarligen bör utesluta varje avsikt att förbättra villkoren i en sektor gentemot de utländska konkurrenterna. Emellertid är det denna och ingen annan motivering som ligger till grund för regleringen i detta mål. Det är helt enkelt fråga om att bevilja ett finansiellt stöd som minskar den relativa skada som italienska transportföretag lider på grund av det höga priset på bränsle och smörjmedel i Italien, det vill säga att förbättra de italienska företagens konkurrenskraft. Detta är det enda "industripolitiska skäl" som åberopas.

17 — Det avgörande är inte åtgärdens formella beteckning (befrielse, nedsättning, förmån, avdrag, lätnad eller annan betalning), utan dess karaktär av att vara en skattebestämmelse som ger upphov till en undantagssituation till förmån för en eller flera skattskyldiga.

18 — Endast då utgör de riktiga "förmåner". De olika avdrag som det föreskrivs om inom ramen för olika beskattningsoptioner och som har samma princip som dessa är tekniskt sett inte förmåner, utan objektiva skattebestämmelser med samma beteckning som till exempel bestämmelserna för beräkning av beskattningsunderlaget (se i detta avseende Joachim Lang: *Systematisierung der Steuervergünstigungen, 1974 s. 73 ff.*, som citerats av Karl Alois Frick: *Einkommensteuerliche Steuervergünstigungen und Beihilfeverbot nach dem EG-Vertrag*, 1994, s. 28). De avdrag som vid inkomstbeskattningen beviljas för barn som den skattskyldige har att försörja är således inga förmåner i ordets egentliga bemärkelse, eftersom de bygger på samma princip om skatteförmåga som ligger till grund för själva skatten.

28. Dessa omständigheter leder till den slutsatsen att den ordning som avses i det överklagade beslutet utan tvekel utgör ett statligt stöd i enlighet med artikel 92 i fördraget.

b) Åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden

29. Om förmånsordningens funktion utan större svårigheter gör det möjligt för mig att skilja mellan denna och de åtgärder som har antagits av en stat inom den generella ramen för dess skattesystem, skall jag nu återkomma till frågan om denna ordnings konsekvenser, för att analysera om den eventuellt är förenlig med den gemensamma marknaden. I detta avseende förbjuder artikel 92 alla statliga stöd, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

30. Enligt de uppgifter som medlemsstaterna har lämnat till kommissionen — och som tas upp i artonde övervägandet i del IV i ingressen till det överklagade beslutet — utgjordes år 1992 cirka 16 procent av verksamheten vid de italienska företag som utförde godstransporter på väg för andras räkning av internationella transporter. Mellan åren 1990 och 1993 skedde dessutom 14 procent av gemenskapens vägtransporter i Italien. Om man tar hänsyn till den ytterligare inverkan som den progressiva liberaliseringen sedan januari 1993

har haft på godstransporter på väg,¹⁹ är det otvivelaktigt att stödet påverkar handeln inom gemenskapen. Detta förnekas inte heller av den sökande regeringen. Det andra av de villkor som jag har angivit ovan är i detta fall uppfyllt, och det kvarstår endast att undersöka huruvida den omstridda ordningen i nuläget har eller skulle kunna ha en skadlig inverkan på konkurrensfriheten.

31. I sitt beslut har kommissionen bekräftat att ordningen med stöd till italienska företag som utför godstransporter på väg för andras räkning ger upphov till en snedvridding av konkurrensen både med avseende på icke-italienska företag inom gemenskapen som utför godstransporter på väg och italienska företag som bedriver denna verksamhet för egen räkning. I sin svarsinlägga har kommissionen också påpekat att det tak som begränsade förmånerna till hundra fordon per företag, och som hade fastställts med avseende på det andra halvåret under skatteåret 1994 likaså snedvred konkurrensen mellan stora och små transportföretag.

Här nedan kommer jag att undersöka vart och ett av dessa tre fall och avslutningsvis göra en samlad bedömning.

19 — I enlighet med rådets förordning (EEG) nr 881/92 av den 26 mars 1992 om tillträde till marknaden vid godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genomfart genom en eller flera medlemsstats territorier (EGT L 95, s.1) och rådets förordning (EEG) nr 3118/93 av den 25 oktober 1993 om förutsättningar för transportföretag att utföra inrikes godstransporter på väg i en medlemsstat där de inte är etablerade (EGT L 279, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 5, s. 21).

— Snedvridning av konkurrensen med avseende på icke-italienska företag

32. Den sökande regeringen har hävdade att de transportföretag inom gemenskapen som befann sig i en liknande situation som situationen för de italienska företag som åtgärderna gynnar skulle kunna åberopa en kompensationsordning som har införts genom lagdekret av den 26 januari 1993.²⁰ Med stöd av artikel 14.4 i detta lagdekret kunde de förstnämnda ansöka om ett stöd till förbrukningen av diesel vid färd genom italienskt territorium. Stödbeloppet och villkoren för detta stöd skulle fastställas i de relevanta tillämpningsbestämmelserna, som aldrig antogs. Det har inte heller beviljats något stöd i detta avseende.

Den italienska regeringen har förklarat dels att förfarandet för antagande av tillämpningsbestämmelser lamslogs till följd av underrättelsen om det överklagade beslutet, dels att avsaknaden av sådana bestämmelser inte hindrade transportföretag inom gemenskapen från att lämna in en ansökan om stöd i enlighet med artikel 14 i lagdekretet. Det faktum att ingen ansökan hade lämnats in förklarades genom att icke-italienska företag saknade ekonomiskt intresse, då det var mycket lättare för dem att inresa på italienskt territorium med fulla bränsletankar.

33. Jag anser att dessa invändningar saknar relevans och är mycket krystade. Beträffande den första håller jag med kommissionen om att den italienska regeringen hade bort visa prov på samma beredvillighet beträffande förmänsordningen, vars första utformning kommissionen redan år 1993 hade förklarat vara fördragsstridig. Varför avskaffade inte den italienska regeringen skattekrediten vid den tidpunkten, när den senare gjorde det beträffande kompensationsordningen? Beträffande den andra invändningen hade det varit förvånande om ett företag, med hänsyn till ovan nämnda artikel 14, i avsaknad av tillämpningsbestämmelser och följaktligen, av konkreta uppgifter om belopp och villkor för kompensation, faktiskt hade lämnat in en ansökan om kompensation.²¹

34. Den sökande regeringens invändning om att den omstridda ordningen, långt ifrån att ge upphov till en snedvridning av konkurrensen, jämställde nationella företag med konkurrenter inom gemenskapen genom att minska den större skattebördan för de förstnämnda, skall besvaras genom en omskrivning av domen av den 2 juli 1974 (i målet Italien mot kommissionen, ovan fotnot 11), i den bemärkelsen att det är nödvändigt att utgå från den konkurrenssituation som rådde före antagandet av den omstridda åtgärden. Denna konkurrenssituation var en följd av många

21 — Under förhandlingen uppgav den italienska regeringens ombud att sådana ansökningar hade kunnat lämnas in i protest.

omständigheter med olika inverkan på produktionskostnaderna i var och en av medlemsstaterna. En ensidig ändring av en av dessa omständigheter i en ekonomisk sektor i en viss medlemsstat kan rubba den befintliga balansen.

35. Det har alltså fastställts att en viss italiensk transportsektor under skatteåren 1993 och 1994 åtnjöt ett finansiellt stöd, som inte beviljades till icke-italienska konkurrenter inom gemenskapen. Detta stred enligt min uppfattning mot artikel 7 i fördraget. Denna omständighet är i sig tillräcklig för att visa att det överklagade beslutet är förenligt med artikel 93.2 i fördraget, vilket vederlägger sökandens talan (se punkt 21 ovan). Jag återupptar ännu en gång min analys, även om det endast är i klagande syfte.

— Snedvridning av konkurrensen med avseende på företag som utför transporter för egen räkning

36. Den italienska regeringen nekar inte till att det verkligen är fråga om en sådan snedvridning. Den har endast gjort gällande att den ekonomiska handel som de aktörer som bedriver verksamhet för egen räkning drabbas av till följd av att de inte omfattas av kompensationsordningen enbart har en

marginell inverkan på deras produktionskostnader.

37. Jag anser att denna invändning saknar grund och att den i varje fall inte är relevant. Om ordningen med stöd till transportföretag som bedriver verksamhet för egen räkning, som den italienska regeringen påstår, syftade till att jämställa företagen med deras konkurrenter inom gemenskapen, kan inte denna regering samtidigt förneka att ifrågasatt ordning har någon som helst inverkan på företags möjlighet att välja mellan att utföra transporten med egna eller andras medel. I alla händelser är förmånsbeloppet inte avgörande.²² Av betydelse är att förmånsordningen gjorde det förhållandevis mer lockande att utföra transporter för andras än för egen räkning, vilket innebar en överträdelse av principerna om fri konkurrens.

— Snedvridning av konkurrensen med avseende på företag med fler än hundra fordon

38. Enligt den italienska regeringen drabbas de stora transportföretagen mindre hårt av att

22 — Enligt kommissionens uppgifter täckte åtgärden under de tre skatteår som den var i kraft mellan 9,7 procent och 24,3 procent av den faktiska bränsle- och smörjmedelskostnaden för vägtransportföretag. Dessa procentsatser är inte låga med hänsyn till dessa kostnaders stora betydelse i ett transportföretags slutredovisning.

inte omfattas av stödordningen, i och med att de tack vare sina stödriftsfördelar bättre kan bära de ekonomiska konsekvenserna av att inte få komma i åtnjutande av den.

nerande snedvrider konkurrensvillkoren inom gemenskapen.

Den del av grunden som har återopats i andra hand

39. Jag begränsar mig till att återupprepa att den inverkan som förmånen har inte är ett avgörande kriterium. Det är dessutom särskilt oförenligt med den fria konkurrensens syfte att genom beviljande av offentliga stöd avskaffa eller reducera ekonomiska fördelar som uppnåtts tack vare en lämplig organisering av produktionsmedel.

41. Den italienska regeringen har, i sin ansökan, i andra hand yrkat att domstolen skall ogiltigförklara den bestämmelse i beslutet av den 22 oktober 1996 genom vilken regeringen ålades att återkräva de belopp som hade beviljats i enlighet med den stödordning som hade förklarats vara olaglig och oförenlig med den gemensamma marknaden (se punkt 15 ovan). Regeringen har gjort gällande att det föreligger ett absolut hinder mot att återkräva de förmåner som beviljats, på grund av de oövervinnliga tekniska och sociala svårigheter som varje försök till återvinning skulle medföra.

— Bedömning

40. Den italienska regeringens oro beträffande de mycket varierande acciserna på bränsle i olika medlemsstater kan förstås. I betraktande av de tekniska egenskaperna hos modern vägtransport, kan det inte uteslutas att denna olikhet, såsom regeringen har gjort gällande, ger upphov till snedvridningar av konkurrensen som skall avskaffas. Men det är lämpligt att rätta till sådana snedvridningar inom ramen för tillnärmning av lagstiftning i enlighet med artikel 100 och följande artiklar i fördraget, och inte genom att ensidigt införa statligt stöd, som förutom att vara diskrimi-

42. Domstolen har under tiden, den 29 januari 1998, avkunnat dom i målet kommissionen mot Italien (se punkt 12 ovan), som just syftade till fastställelse av att Italien hade underlåtit att uppfylla sin skyldighet att återkräva de stöd som hade beviljats i enlighet med den ordning som infördes år 1992. Som jag redan tidigare har uppgivit är den förmånsordning som är föremål för denna talan en förlängning av den ordning som fastställdes år 1992. Till förmån för icke-italienska transportföretag inom gemenskapen tillkom en aldrig genomförd kompensationsordning. Införandet av denna kompensationsordning har i vilket fall som helst ingen inverkan på skyldigheten att återkräva förmånerna. Den

andra delen av grunden som har åberopats i andra hand inom ramen för denna talan och som avser att det föreligger ett absolut hinder mot återvinning fastställdes vid den tidpunkten som en invändning. Det finns följaktligen anledning att anta resonemanget i denna dom och fastslå att talan inte kan vinna bifall på den grunden att det föreligger ett absolut hinder mot återvinning. Den italienska regeringen tycks dessutom ha accepterat detta då den inte längre åberopade denna sekundära invändning under förhandlingen.

Rättegångskostnader

43. Om domstolen enligt mitt förslag avvisar talan i dess helhet skall Republiken Italien förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna.

Förslag till avgörande

44. I enlighet med ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall

- ogilla denna talan, genom vilken Republiken Italien har yrkat att kommissionens beslut nr 97/270/EG av den 22 oktober 1996 om ordningen med skattekrediter som införts i Italien inom sektorn för godstransporter på väg för andras räkning (C 45/95 ex NN 48/95), skall ogiltigförklaras, samt
- förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.