FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 14. marts 2002 [1]

1. I den foreliggende sag har Kongeriget Nederlandene nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 1999/705/EF af 20. juli 1999 [2], for så vidt som den erklærer den støtte, der er tildelt visse kategorier af nederlandske tankstationer, for uforenelig med fællesmarkedet og med aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), og kræver den allerede betalte støtte tilbagesøgt.

Kongeriget Nederlandene finder, at det er med urette, at Kommissionen har betegnet denne støtte som statsstøtte, og at den herved har tilsidesat EF-traktatens artikel 92, stk. 1 og 3 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1 og 3, EF), Kommissionens meddelelse 96/C 68/06 om de minimisstøtteordninger [3] samt retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Kongeriget Nederlandene finder endvidere, at beslutningen ikke opfylder det krav om, at beslutningen skal være »tilstrækkelig præcis«, der følger af EF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249 EF), eller begrundelsespligten i henhold til EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF).

Endelig har den nederlandske regering bestridt den forpligtelse til tilbagesøgning af den allerede udbetalte støtte, der er pålagt den.

I — Retsforskrifter

A — *EF-traktaten*

2. Traktaten forbyder principielt støtte fra medlemsstaterne til virksomheder.

3. Traktatens artikel 92, stk. 1, bestemmer:

»Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Beslutning om Nederlandenes statsstøtte til fordel for 633 nederlandske tankstationer ved grænsen til Tyskland, meddelt under nummer K(1999) 2539 (EFT L 280, s. 87, herefter »beslutningen«).

3 — EFT C 68, s. 9 (herefter »meddelelsen«).

ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

4. I samme artikels stk. 2 og 3 anføres undtagelserne fra dette princip [4].

5. I EF-traktatens artikel 93 (nu artikel 88 EF) fastlægges den fremgangsmåde, der skal følges ved ydelsen af statsstøtte.

6. I traktatens artikel 93, stk. 2, første og andet afsnit, hedder det:

»Finder Kommissionen — efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger — at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ifølge artikel 92 ikke er forenelig med fællesmarkedet, eller at denne støtte misbruges, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter.

Såfremt den pågældende stat ikke retter sig efter denne beslutning inden udløbet af den fastsatte frist, kan Kommissionen eller en anden interesseret stat, uanset bestemmelserne i artikel 169 og 170, indbringe sagen direkte for Domstolen.«

7. I henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, skal »Kommissionen [...] underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning«.

B — *Meddelelsen*

8. Kommissionen har vedtaget meddelelser, som fastlægger dens politik med hensyn til de minimis-støtteordninger. Den seneste blev vedtaget i 1996, og det er denne meddelelse, der er genstand for den foreliggende sag [5].

4 — Dog behandles støtte til visse erhvervssektorer — især landbrugs-, fiskeri- og transportsektorerne — ikke på samme måde i traktaten, jf. EF-traktatens artikel 42 og 77 (nu artikel 36 EF og 73 EF).

5 — Senere har Rådet vedtaget forordning (EF) nr. 994/98 af 7.5.1998 om anvendelse af artikel 92 og 93 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab på visse former for horisontal statsstøtte (EFT L 142, s. 1).

9. I meddelelsen fortolkes traktatens artikel 92, stk. 1, navnlig begrebet »påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne« [6]. Ifølge meddelelsen påvirker små støttebeløb ikke samhandelen mellem medlemsstaterne.

10. I meddelelsen er anført:

»Selv om enhver finansiel indgriben fra statens side til fordel for en virksomhed i større eller mindre grad fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen mellem denne virksomhed og dens konkurrenter, som ikke modtager en sådan støtte, er det ikke al støtte, der medfører en mærkbar påvirkning af samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne. Dette gælder især meget små støttebeløb [...]« [7].

»[Kommissionen indførte] i 1992 [8] en såkaldt de minimis-regel, hvori det fastsættes, at støtte under et bestemt tærskelbeløb må antages ikke at falde ind under artikel 92, stk. 1, således at støtten ikke længere på forhånd skal anmeldes til Kommissionen i henhold til artikel 93, stk. 3« [9].

11. I meddelelsen anføres tillige mere pragmatiske grunde til at udelukke de minimis-støtteordninger fra anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1 [10].

12. Ved meddelelsen ændredes betingelserne for at anvende de minimis-reglen [11].

13. Ifølge meddelelsen finder traktatens artikel 92, stk. 1, ikke anvendelse på støtte på maksimalt 100 000 EUR udbetalt over en periode på tre år, der begynder ved udbetalingen af den første de minimis-støtte [12]. Dette beløb gælder for alle støttekategorier — uanset form og formål — med undtagelse af eksportstøtte, som ikke er omfattet af reglen [13].

14. De minimis-støtte, som ikke skal anmeldes til Kommissionen, kan ydes samtidig med anden støtte, der ydes i henhold

6 — Dette er en af de fire betingelser, der skal være opfyldt for, at forbuddet i traktatens artikel 92, stk. 1, kan gøres gældende.

7 — Første afsnit.

8 — Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder, punkt 3.2 (EFT C 213, s. 2).

9 — Andet afsnit.

10 — Nemlig at sikre en rationel forvaltning af de begrænsede menneskelige og materielle ressourcer, Kommissionen råder over, og en rationalisering af de nationale forvaltningers arbejde (meddelelsens andet afsnit, første punktum).

11 — Ifølge Kommissionen har det nemlig vist sig, at reglen ikke dækker visse former for støtte, som tydeligvis ikke truer med at fordreje konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne mærkbart, og at det kan være vanskeligt at kontrollere de betingelser, der er knyttet til støtten, navnlig når støtten ydes sammen med støtteordninger, der er godkendt af Kommissionen (meddelelsens andet afsnit, andet punktum).

12 — Meddelelsens andet afsnit, første led.

13 — Meddelelsens andet afsnit, tredje led.

til ordninger, der er godkendt af Kommissionen [14].

15. I meddelelsen anføres det ligeledes, at Kommissionen skal påse, at medlemsstaterne ikke yder deres virksomheder støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, og at Kommissionen forbeholder sig ret til at træffe passende foranstaltninger med hensyn til støtte, som opfylder betingelserne for de minimis-reglen, men som er i strid med andre bestemmelser i traktaten [15].

16. Det fremgår af meddelelsen, at medlemsstaterne skal lette gennemførelsen af den opgave, der er pålagt Kommissionen, med kontrol af den udbetalte støttes forenelighed med fællesmarkedet. De anmodes især om at indføre en kontrolmekanisme, som sikrer, at det samlede beløb for forskellige former for støtte til samme støttemodtager i henhold til de minimis-reglen ikke bringer det samlede beløb for denne type af støtte op over 100 000 EUR over en periode på tre år. Derudover skal enhver beslutning om ydelse af de minimis-støtte eller enhver ordning, hvorefter der ydes denne form for støtte, indeholde en udtrykkelig bestemmelse om, at en eventuel yderligere støtte til samme virksomhed ikke må bringe den samlede de minimis-støtte til virksomheden op over loftet på 100 000 EUR over en periode på tre år. Denne mekanisme skal ligeledes sætte medlemsstaterne i stand til at besvare eventuelle spørgsmål fra Kommissionens side [16].

14 — Meddelelsens andet afsnit, andet led.

15 — Meddelelsens sidste afsnit.

16 — Sammesteds.

II — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

17. Fra den 1. juli 1997 er de punktafgifter, der opkræves i Kongeriget Nederlandene på benzin, diesel og flydende gas, blevet forhøjet med henholdsvis 0,11 NLG, 0,05 NLG og 0,08 NLG pr. liter. Den nederlandske lovgiver har imidlertid, vel vidende at denne forhøjelse, som forfølger miljøbeskyttelseshensyn, ville have skadelige konsekvenser for de nederlandske benzinforhandlere navnlig langs den tyske grænse, fundet det hensigtsmæssigt at træffe midlertidige foranstaltninger med henblik på i grænseområdet at nedbringe forskellen mellem de punktafgiftssatser, der følger af den ovennævnte forhøjelse, og den afgiftsbyrde på lette olier, der findes i Tyskland [17].

18. Kongeriget Nederlandene har således den 21. juli 1997 vedtaget Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland [18].

19. Den midlertidige lovgivning, der trådte i kraft med tilbagevirkende kraft den 1. juli 1997, foreskriver tildeling af en støtte på 0,10 NLG pr. liter benzin til fordel for

17 — Artikel VI i Wet van 20 december 1996 tot wijziging van enkele belastingwetten c.a. (lov af 20.12.1996 om ændring af visse skattelove).

18 — Midlertidige bestemmelser om støtte til tankstationer ved grænsen til Tyskland (*Nederlandse Staatscourant* 1997, s. 138, herefter den »midlertidige lovgivning«).

forhandlere, der er beliggende indtil 10 km fra grænsen mellem Nederlandene og Tyskland, og på 0,05 NLG pr. liter benzin til fordel for forhandlere, der er beliggende mellem 10 og 20 km fra grænsen [19]. Den fastsatte desuden, at såfremt de tyske punktafgifter blev forhøjet, ville forskellen mellem afgiftsbyrderne, der retfærdiggjorde støtteordningen, blive nedsat. Støttebeløbet ville således blive nedsat med 10/11-dele og 5/11-dele af modværdien i nederlandsk valuta af forhøjelsen af de tyske punktafgifter. Hvis det tildelte støttebeløb til forhandlere, der er beliggende inden for 10 km fra grænsen, som følge af en sådan nedsættelse kom under 0,025 NLG pr. liter, ville den midlertidige lovgivning bortfalde i sin helhed.

20. For at opfylde kriterierne i meddelelsen fastsatte den midlertidige lovgivning et støtteloft over en periode på tre år (fra den 1.7.1997 til den 30.6.2000 inklusive) svarende til 100 000 EUR. Den støtte, der var fastsat i den midlertidige lovgivning, var en støtte *pr. ansøger*, idet dette udtryk omfattede enhver fysisk eller juridisk person, for hvis regning og risiko en eller flere tankstationer blev drevet, samt dennes retssuccessorer [20].

21. En ændring af den midlertidige lovgivning, der havde til formål at fastsætte støtten ikke længere pr. ansøger, men pr. tankstation, blev siden hen planlagt. Dette forslag var begrundet i ønsket om at fjerne den uligevægt, der var opstået mellem tankstationerne med hensyn til støttebeløbet. Visse ansøgere, der ejede flere tankstationer, modtog nemlig kun 100 000 EUR i alt, mens andre, der kun ejede en, modtog det samme beløb.

22. Den nederlandske regering var i tvivl om dette forslags forenelighed med meddelelsen på grund af akkumuleringen af støtten til foretagender, som ejede flere tankstationer.

23. Da de nederlandske myndigheder ville sikre sig gyldigheden af forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning i forhold til meddelelsen, oplyste de ved skrivelse af 14. august 1997 Kommissionen om forslaget, idet de anførte, at:

»i tilfælde af, at Kommissionen er af den opfattelse, at den [foreslåede] ordning ikke desto mindre skal anmeldes i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 3, anmoder den nederlandske regering om, at nærværende skrivelse bliver betragtet som en sådan anmeldelse« [21].

19 — Oprindeligt var støtten i den midlertidige lovgivning fastsat til henholdsvis 0,08 og 0,04 NLG.

20 — Jf. punkt 18 i stævningen fra Kongeriget Nederlandene.

21 — Stævningen, punkt 17.

24. Kommissionen har i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, iværksat en foreløbig undersøgelse af både den midlertidige lovgivning og forslaget til ændring af denne for at sikre sig, at de omhandlede bestemmelser ikke kunne fremme former for akkumuleret støtte, som var forbudt i meddelelsen. Kommissionen frygtede, at de pågældende bestemmelser gav de store olieselskaber mulighed for indirekte at drage nytte af støtten til diverse forhandlere, som var knyttet til dem. Kommissionen begrundede sin frygt med, at visse eksklusive købsaftaler, der var indgået mellem olieselskaberne og deres distributører, indeholdt »priskontrolklausuler«. Kommissionen har defineret priskontrolklausuler som følger:

»Formålet med en priskontrolklausul er at beskytte tankindehaverens omsætning mod konkurrerende salg i direkte nærhed af tankstationen. I [priskontrol]klausulen bestemmes det for det meste, at olieselskabet kan påtage sig en del af udgifterne til den rabat, som tankindehaveren yder på pumpestedet, såfremt betingelserne på det nationale og/eller internationale marked gør en midlertidig eller varig tilpasning til disse rabatter ønskelig eller nødvendig. Det er ofte nødvendigt, at parterne drøfter sagen, inden et sådant prisfald indføres. Omfanget af leverandørens støtte til tankindehaveren fastsættes i overensstemmelse med en fordelingstabel eller en deltagelsesplan. Beløbet afregnes normalt direkte på fakturaen« [22].

22 — Betragtning 84 til beslutningen.

25. Kommissionen har fastslået, at den nederlandske stats støtte til tankstationerne ved grænsen til Tyskland har til formål at beskytte disses omsætning mod konkurrerende salg i direkte nærhed af deres tankstationer. Kommissionen finder, at anvendelsen af den midlertidige lovgivning medfører bortfald af den forpligtelse, der er indeholdt i priskontrolklausulerne. Når der ikke foreligger omstændigheder, der kan begrunde opfyldelsen af denne forpligtelse, undgår olieselskaberne nemlig meget let forpligtelsen. Med andre ord vil olieselskaberne, da den rabat, som tankindehaveren yder på pumpestedet for at opretholde sin markedsandel, er blevet finansieret gennem den nederlandske stats støtte, finde en indgriben baseret på en priskontrolklausul meningsløs. Hertil kommer, at Kommissionen ikke finder, at det kan udelukkes, at de anmeldte bestemmelser påvirker konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne (nemlig ved at forstyrre benzinsektoren i andre medlemsstater, især Kongeriget Belgien og Forbundsrepublikken Tyskland).

26. Kommissionen har for at vurdere, om støtten desuden kunne have en akkumulerende virkning, anmodet de nederlandske myndigheder om at tilvejebringe følgende oplysninger:

— ejerstrukturen for de 633 tankstationer, der kan modtage støtten

— en liste over de distributionsaftaler, der knytter tankstationerne til deres leverandører, og en angivelse af det samlede antal tankstationer i Nederlandene

— den samlede markedsandel for de 633 tankstationer beliggende ved den tysk-nederlandske grænse.

27. Da Kommissionen ikke var tilfreds med de svar, som de nederlandske myndigheder gav, besluttede den i juni 1998 at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2 [23]. Efter denne procedure erklærede Kommissionen ved beslutningen, at en del af den omtvistede støtte var uforenelig med fællesmarkedet, og at en anden del var omfattet af meddelelsen.

III — **Beslutningen, sagen og parternes påstande**

A — *Den anfægtede beslutning*

28. Ifølge Kommissionen kunne to forhold begrunde indledningen af den undersøgelsesprocedure, der er omhandlet i traktatens artikel 93, stk. 2.

29. For det første frygtede Kommissionen, at den midlertidige lovgivning og forslaget til ændring heraf ikke kunne hindre akkumulering af støtte, hvilket er forbudt i meddelelsen. Kommissionen beskrev herefter de forskellige akkumuleringsmuligheder, der efter dens opfattelse kunne opstå.

30. For det andet var Kommissionen i tvivl om, hvilken betydning der skulle tillægges de minimis-reglen. I betragtning 22 til beslutningen anføres det:

»[...] i betragtning af sagens særlige omstændigheder kan de minimis-reglen fortolkes som en [gendrivelig] præsumption, dvs. at selv om det pågældende støttebeløb er lavt og derfor falder ind under de minimis-reglens tærskelværdi, så finder reglen ikke anvendelse, hvis støtten påvirker samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne mærkbart.«

31. Kommissionen besluttede ikke at lade det andet forhold indgå i vurderingen af de

23 — EFT C 307, s. 10.

anfægtede foranstaltninger. Ifølge Kommissionen:

»(68) [...] ville [en sådan gendrivelig præsumption] undergrave de minimis-reglens absolutte karakter. Ræsonnementet bag den omtalte regel er, at hvis støtteloftet overholdes, går man ud fra, at støtten ingen mærkbare konsekvenser har for samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne og derfor ikke falder ind under artikel [92, stk. 1]. En afvigelse fra dette princip på grund af denne sags særlige karakter ville resultere i retsusikkerhed med hensyn til rækkevidden og anvendelsen af de minimis-reglen i almindelighed.

(69) Kommissionen kan derfor ikke basere sin vurdering på et eventuelt misbrug af de minimis-reglen; denne vurdering skal ske i lyset af den første begrundelse for indledning af proceduren, nemlig risikoen for akkumulering af støtte ifølge de minimis-reglen, hvad enten det sker, fordi én ejer har flere tankstationer eller fordi leverandøren, på grund af betingelserne i en eksklusiv købsaftale, *rent faktisk* øver kontrol med tankstationens indehaver«[24].

24 — Jf. beslutningen.

32. Kommissionen har i sin beslutning klassificeret tankstationerne i seks kategorier:

— kategorien af videreforhandlere, der ejer tankstationen (»dealer owned/dealer operated«, herefter »Do/Do«), hvor videreforhandleren samtidig er ejer af tankstationen, som han driver for egen risiko samtidig med, at han er tilknyttet olieselskabet via en eksklusiv købsaftale[25]

— kategorien af videreforhandlere, der forpagter tankstationen (»company owned/dealer operated«, herefter »Co/Do«), hvor videreforhandleren forpagter tankstationen, som han driver for egen risiko samtidig med, at han er tilknyttet olieselskabet via en eksklusiv købsaftale[26]

— kategorien af tankstationer, som de nederlandske myndigheder ikke har tilvejebragt oplysninger om eller kun har fremsendt delvise oplysninger om[27]

— kategorien af lønnede videreforhandlere (»company owned/company operated«, herefter »Co/Co«), hvor tank-

25 — Kommissionen har placeret 108 tankstationer i denne kategori.

26 — Kommissionen har placeret 75 tankstationer i denne Co/Do-kategori.

27 — Ifølge Kommissionen hører 250 tankstationer til denne kategori.

stationen drives af ansatte, der ikke handler for egen risiko, og som ikke frit kan vælge leverandør. Kommissionen har inddelt denne kategori i to underkategorier: Kategorien af »ægte« Co/Co-tankstationer, hvor tankstationen ejes og drives af olieselskabet [28], og kategorien af »faktiske« Co/Co-tankstationer, hvor den samme forhandler indgiver mere end én ansøgning om støtte og på den måde optræder flere gange på listen over støttemodtagere [29]

— kategorien af Do/Do-tankstationer, der er bundet af en priskontrolklausul, hvorefter olieselskabet i givet fald påtager sig en del af de prisnedsættelser, der foretages af forhandleren på pumpestedet [30], og endelig

— kategorien af Co/Do-tankstationer, der er bundet af en priskontrolklausul [31].

33. Kommissionen var med hensyn til de to første kategorier af den opfattelse, at der ikke var nogen risiko for akkumulering, og fandt, at de minimis-reglen fandt anvendelse [32].

34. For så vidt angår den tredje kategori var Kommissionen af den opfattelse, at en forbudt akkumulering af støtte ikke kunne udelukkes. Derfor var den støtte, der var tildelt tankstationerne, ifølge Kommissionen uforenelig med fællesmarkedet og med EØS-aftalen, for så vidt som den kunne overstige 100 000 EUR pr. støttemodtager over en periode på tre år [33].

35. Med hensyn til den fjerde kategori var Kommissionen af den opfattelse, at der var tale om støtte til fordel for selskaber, der ejede og drev flere tankstationer, for så vidt som støtten under hensyn til akkumuleringen kunne overstige 100 000 EUR pr. støttemodtager over en periode på tre år [34].

36. Hvad endelig angår de to sidste kategorier var Kommissionen af den opfattelse, at der var en risiko for akkumulering af støtte til fordel for de omhandlede olieselskaber. Ifølge Kommissionen drog leverandøren helt eller delvis fordel af den støtte, der var tildelt forhandlerne, da disse ikke kunne gøre priskontrolklausulen gældende eller kun kunne gøre den gældende i mindre omfang [35].

37. Kommissionen fandt, at de af den nederlandske regering trufne foranstaltnin-

28 — Jf. betragtning 82 til beslutningen. Ifølge Kommissionen falder 28 tankstationer ind under denne definition.

29 — Jf. betragtning 82 til beslutningen. Kommissionen har placeret 21 tankstationer i denne kategori.

30 — 71 tankstationer i denne kategori.

31 — Ifølge Kommissionen findes der 80 tankstationer i denne sidste kategori.

32 — Jf. beslutningens artikel 1. 183 tankstationer undgår således sanktioner.

33 — Jf. beslutningens artikel 2, stk. 1, indledningen, litra a). 250 tankstationer berøres.

34 — Jf. beslutningens artikel 2, stk. 1, indledningen, litra b). Heraf følger, at der iværksættes sanktioner over for 49 tankstationer.

35 — Jf. beslutningens artikel 2, stk. 1, indledningen, litra c). Det fremgår heraf, at 151 tankstationer er omfattet af denne artikel.

ger, der ikke henhørte under de minimis-reglen, udgjorde støtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 92, stk. 1 [36], og at denne støtte ikke var berettiget ud fra en af undtagelserne i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3 [37]. Den erklærede som en følge heraf støtten uforenelig med fællesmarkedet [38] og krævede den tilbagesøgt [39].

B — *Sagen og parternes påstande*

38. Den af den nederlandske regering anlagte sag blev registreret på Domstolens Justitskontor den 9. oktober 1999.

39. Den nederlandske regering har nedlagt følgende påstande:

»1) Artikel 2 og 3 i Kommissionens beslutning af 20. juli 1999 — meddelt den 5. august 1999 — om Kongeriget Nederlandenes statsstøtte til fordel for 633 nederlandske tankstationer ved grænsen til Tyskland [meddelt under nr. K(1999) 2539 endelig udg.] annulleres.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

40. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

»1) Frifindelse.

2) Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

IV — **Analyse**

A — *Den nederlandske regerings generelle anbringender*

41. Den nederlandske regering har generelt redegjort for anbringenderne om tilsidesættelse af den absolutte karakter af den i meddelelsen fastsatte de minimis-regel og konsekvenserne af denne tilsidesættelse. Ifølge den nederlandske regering medfører denne tilsidesættelse, at retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning mister deres virkning.

36 — Jf. betragtning 88-93 til beslutningen.
37 — Betragtning 94-102.
38 — Jf. beslutningens artikel 2.
39 — Beslutningens artikel 3.

Anbringendet om tilsidesættelse af den absolutte karakter af de minimis-reglen

Parternes argumenter

42. Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen er bundet af meddelelsen om de minimis-støtteordningerne. Dette fremgår ikke alene af Domstolens praksis, men også af den anfægtede beslutning. Af denne fremgår det, at Kommissionen har anerkendt de minimis-reglens absolutte — eller uigendrivelige — karakter[40].

43. Den nederlandske regering har hævdet, at Kommissionen ved at nægte at anse den midlertidige lovgivning og forslaget til ændring heraf for forenelige med meddelelsen har indført en undtagelse fra de minimis-reglen, der ikke er fastsat i nævnte meddelelse. Efter regeringens opfattelse skal meddelelsen nemlig, for så vidt som støtten til tankstationerne ved grænsen ikke overstiger tærsklen på 100 000 EUR, finde anvendelse. Ifølge meddelelsen skal de minimis-støtten ikke anmeldes, ligesom den ikke er omfattet af traktatens artikel 92, stk. 1, idet den ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Da den nederlandske regering har opfyldt betingelserne for at anvende de minimis-reglen, kan Kommissionen ikke uden at tilsidesætte reglens uigendrivelige (eller absolutte) karakter erklære de pågældende nederlandske foranstaltninger for uforenelige med fællesmarkedet.

44. Kommissionen har bestridt, at den skulle have tilsidesat den uigendrivelige karakter af den formodning, som er forbundet med de minimis-reglen. Den har påpeget, at denne regel er en undtagelse fra det principielle forbud mod statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1. Undtagelsen kan således kun finde anvendelse, såfremt de strenge betingelser, der er fastsat i meddelelsen, overholdes, men ifølge Kommissionen er betingelsen om ikke-akkumulering ikke opfyldt. Det er derfor med rette, at Kommissionen har fundet, at de minimis-reglen ikke kan finde anvendelse på de bestemmelser i den midlertidige lovgivning, der kan have forbudte akkumulerende virkninger.

Vurdering

45. Indledningsvis skal det fremhæves, at den nederlandske regerings påstand om annullation af Kommissionens beslutning i det væsentlige bygger på, at den i meddelelsen fastsatte de minimis-regel har bindende indhold og rækkevidde. Spørgsmålet om meddelelsens lovlighed i henhold til traktatens bestemmelser er ikke uden interesse i betragtning af Domstolens nyere praksis, hvorefter det rent »kvantitative«

40 — Jf. betragtning 68 og 69 til beslutningen.

synspunkt, der forfægtes i meddelelsen, synes at blive afvist [41]. Da et anbringende om lovligheden af en retsakt, der er vedtaget af en institution, imidlertid ikke kan påkendes ex officio af Domstolen [42], vil dette spørgsmål ikke blive berørt.

46. Svaret på den nederlandske regerings anbringende om tilsidesættelse af de minimis-reglens absolutte karakter afhænger af, om Kommissionen i den foreliggende sag har tilsidesat reglens uigendrivelige eller »absolutte« karakter.

47. Det skal erindres, at Domstolen konstant har fastslået, at Kommissionens officielle stillingtagen til, hvorledes traktatens artikel 92 skal anvendes, er bindende for Kommissionen. Den objektive betydning og bindende virkning af »retningslinjer«, »regler«, »adfærdskodekser« eller »meddelelser« [43] på statsstøtteområdet kan nemlig ifølge Domstolen udledes af den forpligtelse til regelmæssigt samarbejde, der er omhandlet i traktatens artikel 93, stk. 1 [44]. Denne forpligtelse til regelmæssigt samarbejde indebærer, at Kommissionen og medlemsstaterne løbende skal undersøge de eksisterende støtteordninger. I medfør af princippet om god forvaltningsskik tillægges Kommissionen således beføjelse til efter høring af parterne at vedtage retningslinjer, der viser, hvorledes Kommissionen påtænker at udøve sit skøn ved overvågningen af støtten. Medlemsstaterne kan tage hensyn til Kommissionens holdning, når de fastlægger deres støttepolitik, og således forebygge eventuelle konflikter [45].

48. Som nævnt fortolker meddelelsen et af kriterierne for anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1. I meddelelsen hedder det nemlig:

»Selv om enhver finansiel indgriben fra statens side til fordel for en virksomhed i

41 — Ifølge Domstolen »[udelukker] den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse — i det omfang støtten opfylder de i traktatens artikel 92, stk. 1, fastsatte betingelser — ikke [umiddelbart], at støtten er uforenelig med fællesmarkedet« (dom af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 39). Usikkerheden i Domstolens og Rettens praksis angående gyldigheden af den løsning, Kommissionen har valgt i meddelelsen, må dog nævnes (jf. i denne retning J.-P. Keppenne, *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1999 (punkt 168 og de under dette punkt citerede domme). På baggrund af de nævnte uoverensstemmelser i retspraksis er det således ikke åbenbart, at de minimis-reglen er ulovlig i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1.

42 — Dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 67. Jf. tillige dom af 13.7.2000, sag C-210/98 P, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. I, s. 5843, især præmis 56 og 57. I denne sag konkluderede generaladvokat Jacobs, at Domstolen ikke bør være afskåret fra ex officio at påkende en åbenbar og alvorlig materiel retsmangel, f.eks. overtrædelse af visse traktatbestemmelser som f.eks. artikel 92 (punkt 137-143 i forslaget til afgørelse). Selv om Domstolen engang i fremtiden lader sig overbevise af generaladvokat Jacobs' forslag, finder jeg imidlertid ikke, at meddelelsen i den foreliggende sag er åbenbart ulovlig (jf. fodnote 41), hvorfor muligheden af, at Domstolen af egen drift antager et sådant spørgsmål om ulovlighed til påkendelse, må afvises.

43 — I den foreliggende sag er den af Kommissionen valgte terminologi uden betydning.

44 — Jf. bl.a. dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 35, og af 15.10.1996, sag C-311/94, IJssel-Vliet, Sml. I, s. 5023, præmis 42.

45 — Jf. i denne retning generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i IJssel-Vliet-sagen.

større eller mindre grad fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen mellem denne virksomhed og dens konkurrenter, som ikke modtager en sådan støtte, er det ikke al støtte, der medfører en mærkbar påvirkning af samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne. Dette gælder især meget små støttebeløb [...]« [46].

»[...] Kommissionen [indførte] i 1992 en såkaldt de minimis-regel, hvori det fastsættes, at støtte under et bestemt tærskelbeløb må antages ikke at falde ind under artikel 92, stk. 1, således at støtten ikke længere på forhånd skal anmeldes til Kommissionen i henhold til artikel 93, stk. 3« [47].

49. I meddelelsen fastsættes det princip, at et lille støttebeløb ikke medfører en mærkbar påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Endvidere defineres et lille støttebeløb som et beløb, der ikke overstiger tærsklen på 100 000 EUR.

50. Kommissionen har således indført en klar og ubetinget regel om, at den ikke må gribe ind, hvis blot de myndigheder, der yder støtten, respekterer denne tærskel. I henhold til ovennævnte retspraksis [48] er Kommissionen bundet af den regel, den herved har fastsat.

51. Kommissionen har ikke bestridt, at de minimis-reglen har absolut karakter [49].

52. Kommissionen baserer således ikke længere beslutningen på den gendrivelige karakter [50] af den formodning, der knytter sig til de minimis-reglen, men på tilsidesættelsen af betingelserne for at anvende de minimis-reglen.

53. Ifølge Kommissionen kan den nederlandske regering ikke påberåbe sig de minimis-reglen i den foreliggende sag, idet den ved sin midlertidige lovgivning og forslag til ændring heraf har tilsidesat bestemmelsen om ikke-akkumulering af støtte til én modtager.

54. Kommissionen har gjort gældende, at de minimis-reglen fraviger traktatens almindelige statsstøtteregler og derfor bør fortolkes strengt, ligesom betingelserne for dens anvendelse nøje skal overholdes.

55. Dette er jeg fuldstændig enig i. Det fremgår nemlig, at der ved de minimis-reglen indføres en undtagelsesordning, hvorefter medlemsstaterne har ret til at

46 — Første afsnit.
47 — Andet afsnit.
48 — Jf. fodnote 44.
49 — Jf. i denne forbindelse punkt 31 i dette forslag til afgørelse.
50 — Jf. punkt 30 i dette forslag til afgørelse.

yde støtte uden forhåndsanmeldelse til Kommissionen. Denne støtte formodes ikke at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, *forudsat* at støtten ikke overstiger 100 000 EUR. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at alle undtagelsesordninger skal fortolkes strengt [51]. De i meddelelsen fastsatte betingelser skal således overholdes nøje.

56. Den første forpligtelse, der pålægges medlemsstaterne, er, at de skal yde en støtte, som under ingen omstændigheder må overstige 100 000 EUR over en periode på tre år, der begynder ved udbetalingen af den første de minimis-støtte [52].

57. Den anden forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne, er at lette gennemførelsen af Kommissionens kontrolopgave [53].

58. Endelig gør meddelelsen anvendelsen af de minimis-reglen betinget af opfyldelsen af ikke-akkumuleringsforpligtelsen [54]. Endvidere skal Kommissionen i henhold til meddelelsen kontrollere opfyldelsen af denne forpligtelse.

59. Kommissionen bebrejder netop den nederlandske regering, at den ikke har opfyldt ikke-akkumuleringsforpligtelsen [55]. Det kan således ikke bebrejdes Kommissionen, at den har fastsat nye betingelser for anvendelse af de minimis-reglen. Indsigelsen om denne regels absolutte karakter kan derfor ikke tages til følge.

Indsigelsen om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandlingsprincippet

60. Ifølge den nederlandske regering har Kommissionen tilsidesat de minimis-reglens absolutte karakter ved at indføre en yderligere betingelse for anvendelse af reglen. Herved har Kommissionen tilsidesat grundlæggende fællesskabsretlige principper som retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandlingsprincippet.

61. Da jeg har konkluderet, at anbringendet om tilsidesættelse af de minimis-reglens

51 — Jf. bl.a. dom af 30.3.1993, sag C-328/91, Thomas m.fl., Sml. I, s. 1247, præmis 8, og af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 49. Hvad nærmere angår statsstøtte henvises til dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen (præmis 49), hvori Domstolen har fastslået, at en undtagelse »fra det almindelige princip i traktatens artikel 92, stk. 1, om, at statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet [...], skal undergives en [streng] fortolkning«.

52 — Jf. meddelelsen, andet afsnit, første led.

53 — Meddelelsens sidste afsnit.

54 — Meddelelsens sidste afsnit. Jf. punkt 16 i dette forslag til afgørelse.

55 — Jf. betragtning 69 til beslutningen.

absolutte karakter ikke er begrundet, foreslår jeg Domstolen at forkaste indsigelsen om tilsidesættelse af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandling, således som de i almindeligt holdte vendinger er formuleret af den nederlandske regering.

B — *Den nederlandske regerings specifikke anbringender*

62. Den nederlandske regering har med seks anbringender mere specifikt bebrejdet Kommissionen, at:

— den har vurderet, at tildelingen af de minimis-støtte pr. tankstation i det tilfælde, hvor samme ansøger driver flere tankstationer, henhører under anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1, og ikke de minimis-meddelelsen

— den har foretaget en sondring mellem »ægte« og »faktiske« Co/Co-tankstationer

— den har antaget, at der er en indirekte støtte til fordel for olieselskaber, der er tilknyttet tankstationerne ved en eksklusiv købsaftale, der indeholder en priskontrolklausul

— den har vurderet, at tildelingen af støtte til fordel for tankstationer, for hvilke de nederlandske myndigheder ikke har tilvejebragt oplysninger eller kun har givet utilstrækkelige oplysninger, henhørte under anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1, og ikke de minimis-meddelelsen

— den i sin vurdering af de omtvistede foranstaltningers forenelighed med fællesmarkedet har set bort fra de miljøbeskyttelseshensyn, som den nederlandske regering forfulgte

— den har pålagt en tilbagesøgning af støtten.

63. Den nederlandske regering har præciseret, at den, når den i disse seks specifikke anbringender påberåber sig tilsidesættelse af de minimis-reglen, samtidig påberåber sig tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Det første anbringende

Parternes argumenter

64. Med dette første anbringende har den nederlandske regering bebrejdet Kommissionen, at denne har antaget, at forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning ikke kan falde ind under de minimis-reglen på grund af risikoen for akkumulering af støtte til fordel for en og samme støttemodtager.

65. Ifølge den nederlandske regering kan den samme tankstation i tilfælde af en støtte, der tildeles pr. tankstation, aldrig opnå mere end én de minimis-støtte, således at forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning ikke tilsidesætter bestemmelsen om ikke-akkumulering af de minimis-støtte. Påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencen i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, afhænger endvidere ikke af de pågældende virksomheders juridiske struktur. Med andre ord er det fra et strengt økonomisk synspunkt uden betydning, om de 633 støttede tankstationer stadig betragtes som selvstændige virksomheder eller i visse tilfælde udgør en del af en større økonomisk enhed.

66. Den nederlandske regering finder således, at det er med urette, at Kommissionen har bestemt, at opfyldelsen af ikke-akkumuleringsforpligtelsen nødvendiggør, at der tages hensyn til den faktiske modtager af de minimis-støtten. Herved tilsidesætter beslutningen den ved meddelelsen indførte ordning samt retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

67. Ifølge den nederlandske regering er beslutningen i det mindste i strid med begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190, for så vidt som den ikke angiver grundene eller i det mindste ikke giver klare grunde til, at de minimis-reglen ikke kan finde anvendelse pr. tankstation i de tilfælde, hvor en tankstation udgør en del af en større økonomisk enhed.

68. Kommissionen har gjort gældende, at den nederlandske regerings holdning tilsidesætter den ikke-akkumuleringsforpligtelse, der er indeholdt i meddelelsen.

69. Kommissionen har nemlig påpeget, at den uigendrivelige formodning om forenelighed med traktatens artikel 92, stk. 1, der er knyttet til de minimis-støtten, alene gælder, hvis medlemsstaterne opfylder de strenge forpligtelser, der pålægges dem ved meddelelsen. Konstateres det, at disse forpligtelser er blevet tilsidesat, gælder den uigendrivelige formodning ikke længere, og

det vil da være nødvendigt at foretage en fuldstændig vurdering af den pågældende foranstaltnings indvirkning på samhandelen og konkurrencen.

Vurdering

Tilsidesættelse af begrundelsespligten

70. Ifølge Kommissionen drejer det sig i den foreliggende sag om konkret at fastslå, hvem der i sidste instans nyder fordel af støtten. Forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning gør det ikke muligt at undgå den akkumulering af de minimis-støtte, som meddelelsen forbyder. Den samme ejer kan modtage mere end én de minimis-støtte, hvis han for egen risiko driver flere forskellige tankstationer.

71. Det er således med rette, at Kommissionen har fundet, at forslaget til ændring af den anmeldte midlertidige lovgivning, der gør det muligt at yde støtte pr. tankstation, ikke kan være omfattet af de minimis-undtagelsen. Kommissionen har således overholdt retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

72. Kommissionen har ligeledes bestridt, at den har tilsidesat begrundelsespligten. Det fremgår nemlig af beslutningen, hvorfor Kommissionen finder det tvivlsomt, at de minimis-tærsklen er blevet overholdt.

73. Hvad angår den i traktatens artikel 190 krævede begrundelse har Domstolen fastsat følgende principper [56].

74. Begrundelsen skal være tilpasset karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som institutionen har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Begrundelseskravet skal vurderes i lyset af navnlig indholdet af retsakten samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre berørte personer kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område.

56 — Dom af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 19, af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15 og 16; dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 63, og dom af 30.3.2000, sag C-265/97 P, VBA mod Florimex m.fl., Sml. I, s. 2061, præmis 93.

75. Den nederlandske regering har bebrejdet Kommissionen, at denne ikke har opfyldt de formelle begrundelseskrav. Ifølge den nederlandske regering kan den ikke ud fra beslutningen vide, hvorfor Kommissionen har fundet forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning uforeneligt med de minimis-reglen.

76. Det fremgår af den anfægtede beslutning, at Kommissionen generelt har redegjort for de forhold, den vil tage hensyn til, når den afgør, om betingelserne for anvendelse af de minimis-reglen er opfyldt i den midlertidige lovgivning og forslaget til ændring heraf.

77. Således har Kommissionen i betragtning 74 til beslutningen, in fine, givet følgende forklaring:

»Ved de minimis-reglen drejer det sig i sidste ende om at fastslå, hvem der faktisk modtager støtten, og om de minimis-tærsklen er overholdt for hver enkelt støttemodtager [...]«

78. Kommissionen har i betragtning 82 til beslutningen anført, at den har opdaget akkumuleringer af de minimis-støtte, som forbydes i meddelelsen, i tilfælde, hvor den samme tankindehaver har indgivet mere end én ansøgning om støtte og således optræder flere gange på listen over støttemodtagere.

79. Kommissionen har således klart og utvetydigt forklaret, at den, når den opdager akkumuleringer af støtte, dvs. når samme ansøger mere end én gang kan oppebære de minimis-støtte, anser meddelelsen for ikke at finde anvendelse.

80. Selv om Kommissionen ikke udtrykkeligt har anført grundene til, at forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning ikke opfylder de minimis-bestemmelserne, fremgår det af betragtning 74 og 82 til beslutningen, at den nederlandske regering var i stand til at kende de faktiske og retlige grunde til, at Kommissionen har vurderet, at ændringsforslaget ikke er i overensstemmelse med meddelelsen.

81. Forslaget til ændring af lovgivningen har netop til formål at gøre det muligt for en ejer af flere tankstationer at modtage støtte for hver tankstation, han ejer. Han kan således modtage de minimis-støtte mere end én gang, hvilket er i strid med bestemmelsen om ikke-akkumulering. En sådan situation må nødvendigvis være omfattet af de generelle principper, der er anført i betragtning 74 til beslutningen.

82. Jeg finder således, at beslutningen opfylder forpligtelserne i traktatens artikel 190, idet den indeholder oplysninger, der giver den nederlandske regering mulighed for at forstå det faktiske og retlige grundlag for Kommissionens beslutning om, at forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning ikke er omfattet af meddelelsen.

83. Det fremgår af det ovenfor anførte, at den nederlandske regerings første anbringende ikke kan tages til følge.

Fejlvurdering af betingelsen om ikke-akkumulering

84. Jeg skal erindre om, at forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning har til formål at fjerne en uligevægt mellem tankstationer hvad angår størrelsen af den udbetalte støtte. Ifølge forslaget skal støtten ydes pr. tankstation. Med andre ord giver forslaget ejeren af flere tankstationer mulighed for at modtage lige så megen støtte, som han ejer tankstationer. Risikoen for, at de minimis-loftet pr. støttemodtager overskrides, er således reel.

85. Under disse omstændigheder må det fastslås, at Kommissionen ikke har overskredet sine skønsbeføjelser ved at antage, at forslaget til ændring af den midlertidige lovgivning — som følge af den tilsidesættelse af betingelsen om ikke-akkumulering, som det indebærer — ikke opfylder de betingelser, der gør det muligt at henføre det under meddelelsens anvendelsesområde.

86. Anbringendet om tilsidesættelse af de minimis-reglen må således forkastes.

Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

87. Da jeg har konkluderet, at indsigelsen om fejlvurdering af betingelsen om ikke-akkumulering ikke kan tages til følge, må jeg samtidig konkludere, at de af den nederlandske regering fremførte klagepunkter om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning må forkastes [57].

Det andet anbringende

Parternes argumenter

88. Med sit andet anbringende har den nederlandske regering gjort gældende, at

57 — Jf. punkt 66 i dette forslag til afgørelse.

Kommissionen ved at sondre mellem »ægte« [58] og »faktiske« [59] Co/Co-tankstationer har tilsidesat artikel 92, stk. 1, de minimis-reglen, retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, det krav om, at beslutningen er tilstrækkelig præcis, der følger af traktatens artikel 189, samt begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.

89. Den nederlandske regering har principalt gjort gældende, ligesom den gjorde det i forbindelse med første anbringende, at den omstændighed, at tankstationer, der er omfattet af en ordning med støtte pr. tankstation, udgør én virksomhed eller ejes af én person, ikke bør påvirke anvendelsen af de minimis-reglen. I ingen af tilfældene modtager en tankstation nemlig mere end én støtte. Den akkumulering af støtte, der er forbudt i meddelelsen, er således udelukket.

90. Den nederlandske regering har subsidiært gjort gældende, at Kommissionen i betragtning 82, litra a), til beslutningen har udpeget 28 ansøgere, som opfylder definitionen på »ægte« Co/Co-tankstationer, men ikke har præciseret de faktiske og retlige omstændigheder, der lå til grund for denne konstatering. Den nederlandske regering har nærmere bestemt gjort gældende, at Kommissionen i sin opregning af de tankstationer, der henhører under denne kategori, heller ikke har identificeret de olieselskaber, der ifølge Kommissionen ejede flere tankstationer og således var i stand til at modtage de minimis-støtte flere gange.

91. Fordi begrundelsespligten ikke er opfyldt, kan den nederlandske regering ikke gennemføre beslutningen fuldt ud. Regeringen har således ingen mulighed for at vide, hvilke beløb den skal tilbagesøge hos hvem.

92. Den nederlandske regering har anført de samme klagepunkter hvad angår de 21 ansøgere, der opfylder definitionen på »faktiske« Co/Co-tankstationer. Ved ikke at have præciseret, hvilke ansøgere der er identiske, og de faktiske og retlige omstændigheder, som den støttede sig på for at drage denne konklusion, har Kommissionen tilsidesat de forpligtelser, der er fastsat i traktatens artikel 189 og 190.

93. Kommissionen har gentaget de bemærkninger, den har fremsat i forbindelse med det første anbringende. Den har påpeget, at når samme indehaver ejer flere tankstationer og modtager de minimis-

58 — Kategorien af »ægte« Co/Co-tankstationer omfatter som nævnt tankstationer, der ejes og drives af samme olieselskab (jf. punkt 32 i dette forslag til afgørelse).

59 — »Faktiske« Co/Co-tankstationer vedrører den situation, hvor en forhandler driver flere tankstationer og indgiver mere end én ansøgning og på den måde optræder flere gange på listen over støttemodtagere. Denne forhandler er ikke ejer af de tankstationer, han driver. De støtteansøgninger, han indgiver, viser ikke navnet på det olieselskab, der ejer de tankstationer, han driver (jf. punkt 32 i dette forslag til afgørelse).

støtte pr. tankstation, er tærsklen på 100 000 EUR overskredet. Denne situation er således ikke længere omfattet af meddelelsen, men af traktatens artikel 92, stk. 1.

94. Kommissionen har endvidere anført, at da den nederlandske regering ikke har fulgt dens talrige opfordringer eller et påbud vedrørende bl.a. ejerstrukturerne for tankstationerne, har Kommissionen måttet basere sin beslutning alene på de oplysninger, den var i besiddelse af. Kommissionen har klart tilkendegivet, at den ud fra de til dels ufuldstændige, til dels ikkeeksisterende oplysninger, der er fremlagt (betragtning 76-81 til beslutningen) alene har kunnet foretage den klassificering, der fremgår af betragtning 82 til beslutningen.

95. Kommissionen er af den opfattelse, at den i betragtning af omstændighederne i den foreliggende sag har opfyldt sin begrundelsespligt.

Vurdering

96. Jeg har allerede anført grundene til, at jeg ikke finder, at meddelelsen finder anvendelse på de situationer, hvor én ansøger kan modtage de minimis-støtte flere gange [60], og jeg vil ikke gentage dem her.

97. Jeg har to bemærkninger til den nederlandske regerings argument om, at beslutningen er utilstrækkeligt begrundet [61].

98. *For det første* skal jeg påpege, at Kommissionen uimodsagt af den nederlandske regering har forklaret, at den ikke har modtaget fyldestgørende oplysninger, der gør det muligt nøjagtigt at identificere de tankstationer, der hører til henholdsvis kategori Do/Do, Co/Do og Co/Co. Kommissionen har således i betragtning 64 til beslutningen anført, at de nederlandske myndigheder blot har videresendt de spørgeskemaer, tankstationerne har udfyldt, uden at underbygge oplysningerne i spørgeskemaerne med dokumentation. Det hedder bl.a., at tankstationerne har karakteriseret sig selv som hørende til en af de tre kategorier uden at fremlægge dokumentation for denne kategorisering. Ligeledes uimodsagt af de nederlandske myndigheder har Kommissionen gjort gældende, at den nederlandske regering har udarbejdet sin liste ud fra ansøgernes besvarelser uden at fremlægge yderligere dokumentation. Kommissionen har derimod foretaget kategoriseringen dels ud fra de aftaler mellem olieselskaberne og deres distributører, som den nederlandske regering har fremlagt, dels ud fra sine egne statistikker.

99. Det skal ligeledes anføres, at den nederlandske regering som svar på argumentet om, at Kommissionen har begrundet

60 — Jf. punkt 84 og 85 i dette forslag til afgørelse.

61 — Punkt 90-92.

beslutningen med udgangspunkt i de utilstrækkelige oplysninger, den var i besiddelse af, har forklaret, at de manglende oplysninger skyldes et princip. Ifølge den nederlandske regering er den oplysningsforpligtelse, der i henhold til meddelelsen påhviler medlemsstaterne i forbindelse med de minimis-støtten, nødvendigvis mindre tyngende end den, der påhviler dem i medfør af traktatens artikel 92 og 93. Den nederlandske regering er nemlig af den opfattelse, at meddelelsen blev vedtaget af hensyn til en administrativ forenkling såvel for medlemsstaterne som for Kommissionens tjenestegrene, og at det ville være i strid med dette formål at øge medlemsstaternes byrde inden for informationsområdet. Da den midlertidige lovgivning og forslaget til ændring heraf netop er baseret på meddelelsen, finder den nederlandske regering, at oplysningsforpligtelsen i forbindelse med de minimis-reglen er mindre tyngende end oplysningsforpligtelsen i henhold til de almindelige statsstøttebestemmelser. Regeringen har derfor gjort gældende, at den havde en berettiget forventning om, at støtten til støtteansøgerne ikke skulle anmeldes.

100. I lighed med Kommissionen finder jeg, at denne samarbejdsforpligtelse er endnu mere bebyrdende, når der er tale om de minimis-reglen, som er en undtagelse fra den almindelige statsstøtteordning. Ved anvendelsen af de minimis-reglen unddrages statsstøtten anmeldelsespligten og således også Kommissionens kontrolbeføjelser i henhold til traktatens artikel 93, stk. 1 og 3. Reglen giver tillige medlemsstaterne mulighed for at yde denne støtte uden forudgående anmeldelse til Kommissionen. Det fremgår som nævnt af Domstolens faste praksis, at enhver undtagelse fra et princip skal fortolkes strengt. Hvis jeg tiltrådte den nederlandske regerings synspunkt, måtte jeg konkludere, at princippet om en streng fortolkning af undtagelser netop skal fraviges i forbindelse med en undtagelsesregel. Princippet om en streng fortolkning af undtagelsen fra en regel ville således ikke være overholdt, hvis man lægger den nederlandske regerings synspunkt til grund.

101. Ifølge meddelelsen skal Kommissionen sørge for, at de strenge betingelser for at anvende de minimis-reglen overholdes. Hvis det anerkendes, at en medlemsstat, som påberåber sig anvendelsen af de minimis-reglen, helt eller delvis kan unddrage sig sin oplysningspligt, vil dette gøre det vanskeligt og endog umuligt for Kommissionen at udføre sin kontrolopgave.

102. Jeg konkluderer derfor, at medlemsstaterne i henhold til EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) er forpligtet til at samarbejde ved gennemførelsen af meddelelsen [62]. Denne samarbejdsforpligtelse indebærer, at medlemsstaterne skal forelægge Kommissionen alle de oplysninger, der er nødvendige, for at denne kan udføre

62 — Jf. tilsvarende Rettens dom af 27.1.1998, sag T-67/94, Ladbroke Racing mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 189 og de i denne præmis nævnte domme.

sin opgave og især vurdere den pågældende støttes forenelighed med fællesmarkedet [63]. En medlemsstat, der ikke opfylder sin samarbejdspligt i den administrative fase, kan ikke efterfølgende foreholde Kommissionen at have anlagt en fejlagtig vurdering eller at have begrundet sin beslutning utilstrækkeligt [64].

103. Da den nederlandske regering ikke har opfyldt sin samarbejdspligt under den administrative procedure, kan den ikke efterfølgende foreholde Kommissionen at have anlagt en fejlagtig vurdering eller at have begrundet sin beslutning utilstrækkeligt.

104. *For det andet* fremgår det, at den nederlandske regering ikke har bestridt, at der blandt de tankstationer ved grænsen, der har ansøgt om de minimis-støtte, findes tankstationer, der hører til kategorien Co/Co, nærmere bestemt underkategorierne »ægte« Co/Co-tankstationer og »faktiske« Co/Co-tankstationer.

105. Indvendingerne vedrører alene unøjagtighederne i beslutningen, der har gjort det umuligt for den nederlandske regering nøjagtigt at identificere de tankstationer, der henhører under disse to underkategorier, og fastslå, hvilket støttebeløb der skal tilbagesøges hos disse.

106. Det skal erindres, at retmæssigheden af Kommissionens beslutninger ikke kan anfægtes ved at kritisere måden, hvorpå beslutningen skal gennemføres, f.eks. ved at hævde, at beslutningen ikke kan gennemføres, fordi det er vanskeligt at identificere adressaterne for tilbagesøgningspåbuddet.

107. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at i et sådant tilfælde kan en medlemsstat, »der ved gennemførelsen af et tilbagesøgningspåbud møder uforudsete vanskeligheder, forelægge disse for Kommissionen til vurdering. I så fald skal Kommissionen og medlemsstaten i henhold til den regel, der pålægger medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner en gensidig pligt til loyalt samarbejde, jf. navnlig traktatens artikel 5, efter bedste evne samarbejde med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet traktatens bestemmelser fuldt ud skal overholdes, særligt bestemmelserne om støtte« [65].

108. Hvis den nederlandske regering havde vanskeligheder med at gennemføre beslut-

63 — Jf. tilsvarende dom af 28.4.1993, sag C-364/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2097, præmis 20.

64 — Samme dom, præmis 22. Jf. tillige generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse i sagen Belgien mod Kommissionen, den såkaldte »Tubemeuse«-sag (dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Sml. I, s. 959): »omfanget af den begrundelse, som Kommissionen skal give, [må nødvendigvis] svare til de oplysninger, den har modtaget fra medlemsstaterne« (punkt 13, sidste afsnit).

65 — Jf. bl.a. dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 58.

ningen, måtte den således forelægge vanskelighederne for Kommissionen, som i henhold til den pligt til loyalt samarbejde, der er fastsat i traktatens artikel 5, skal hjælpe regeringen med at overvinde vanskelighederne.

109. Det fremgår af ovenstående, at den nederlandske regerings andet anbringende er ubegrundet og må forkastes.

Det tredje anbringende

110. Den nederlandske regering har med sit tredje anbringende gjort gældende, at Kommissionen ved at antage, at der er tale om en indirekte støtte til fordel for de olieselskaber, der er tilknyttet tankstationerne ved en eksklusiv købsaftale, der indeholder en priskontrolklausul, har tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 1, de minimis-reglen, retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.

111. Ifølge den nederlandske regering er en indirekte støtte ikke omfattet af traktatens artikel 92, stk. 1, hvis støttemodtageren ikke ud fra rækkevidden af eller formålet med den pågældende nationale foranstaltning kan identificeres direkte eller umiddelbart.

112. Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen tillægger en privatretlig aftale mellem et olieselskab og dennes kunde en betydning, som der hverken retligt eller faktisk er belæg for.

113. Den nederlandske regering har nemlig anført, at priskontrolklausulernes indhold i de fleste tilfælde varierer og ikke skaber en ubetinget forpligtelse for olieselskaberne til at bidrage til prisnedsættelser på pumpestedet. Initiativet til sådanne prisnedsættelser og håndhævelsen af klausulerne tilkommer i de fleste tilfælde olieselskaberne, der kun accepterer at anvende dem, hvis deres markedsandele er truet. Selskabernes respektive konkurrencemæssige stilling på det nederlandske marked er imidlertid ikke blevet berørt af prisforskellene i Tyskland, da de alle er blevet berørt i samme omfang.

114. Under alle omstændigheder har den nederlandske regering hævdet, at den ikke kunne forudse, at olieselskaberne indirekte ville drage fordel af støtten i henhold til den midlertidige lovgivning via priskontrolklausuler, som er fortrolige. En sådan eventuel indirekte fordel for olieselskaberne kan ikke betegnes som statsstøtte. Denne fordel følger nemlig alene af kontraktforhold, som de nationale myndigheder ikke har del i, og som de endog er helt uvidende om. Det kan ikke kræves af de nationale myndigheder, at de under udførelsen af

deres arbejde stedse kontrollerer, om der er sådanne indirekte og for dem usynlige virkninger, og end mindre at de under alle omstændigheder holder øje med, at sådanne virkninger ikke forekommer.

Vurdering

115. Efter traktatens artikel 92, stk. 1, er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

116. Støtte anses bl.a. for at foreligge ved indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger [66].

117. Endvidere følger det af Domstolens faste praksis, at Kommissionen skal overholde traktatens bestemmelser og kontrollere foranstaltningernes faktiske virkninger, idet det i denne forbindelse er uden betydning, hvilket formål og hvilken form støtten har [67].

118. Det er af afgørende betydning at identificere modtagerne af statsstøtte. Uden en sådan identificering er det i tilfælde af en forpligtelse til at tilbagesøge støtten umuligt at vide, hos hvem støtten skal tilbagesøges. En identificering af støttemodtagerne gør det endvidere muligt at vurdere, om støtten påvirker konkurrencen eller samhandelen, og om den er forenelig med fællesmarkedet.

119. Ifølge Domstolen er støttemodtagerne dem, der faktisk har nydt fordel af støtten [68].

120. Kommissionen har hævdet, at det indirekte er olieselskaberne, der har modtaget den de minimis-støtte, den nederlandske regering har indrømmet tankstationerne ved grænsen til Tyskland. Ifølge Kommissionen er olieselskaberne på grund af støtten fra den nederlandske stat fritaget for at anvende de priskontrolklausuler, de har aftalt med deres forhandlere. I beslutningen hedder det:

66 — Jf. bl.a. dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 25 og de i denne præmis nævnte domme.

67 — Jf. bl.a. dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 8, af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 19 og 20, og dommen i sagen Ladbroke Racing mod Kommissionen, præmis 79.

68 — Jf. dommen af 21.3.1991 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 57.

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

121. Ifølge Kommissionen har den nederlandske stats støtte til tankstationerne ved grænsen til Tyskland til formål at beskytte disses omsætning mod konkurrerende salg i direkte nærhed af deres tankstationer. Den finder, at anvendelsen af den midlertidige lovgivning medfører bortfald af den forpligtelse, der er indeholdt i priskontrolklausulerne. Når der ikke foreligger omstændigheder, der kan begrunde opfyldelsen af denne forpligtelse, er olieselskaberne nemlig fritaget for at opfylde denne. Med andre ord vil olieselskabet, da den rabat, som tankindehaveren yder på pumpestedet for at opretholde sin markedsandel, er finansieret gennem den nederlandske stats støtte, nødvendigvis anse tankindehaverens anmodning om anvendelse af priskontrolklausulen for meningsløs [69].

122. Dette argument er overbevisende. Efter min opfattelse kan den indirekte fordel, olieselskaberne får, nemlig direkte tilskrives statsstøtten fra den nederlandske stat [70].

123. En sammenligning mellem bestemmelserne i den midlertidige lovgivning og priskontrolklausulerne viser, at de er identiske — samme gennemførelsesbestemmelser, samme art, samme virkninger. Anvendelsen af den midlertidige lovgivning gør det i realiteten meningsløst at kræve den kontraktlige forpligtelse opfyldt. Der vil endvidere ske en overlapning, hvis disse to ordninger anvendes samtidigt.

124. Med hensyn til gennemførelsesbestemmelserne i den midlertidige lovgivning skal det erindres, at den nederlandske regerings støtte tager sigte på at forhindre, at forhøjelsen af benzinprisen som følge af forhøjelsen af de nederlandske punktafgifter påfører de tankstationer, der er beliggende i nærheden af den tyske grænse, et fald i omsætningen. Som følge af forskellen

69 — Jf. punkt 24 og 25 i dette forslag til afgørelse.

70 — Hvilket er i strid med Domstolens praksis (jf. bl.a. dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 26).

mellem de nederlandske punktafgiftssatser efter ovennævnte forhøjelse og de tyske satser kan det nemlig frygtes, at disse tankstationers kunder i stedet tanker på konkurrerende tankstationer i Tyskland på grund af dette lands mere konkurrencedygtige satser.

125. Imidlertid har forpligtelsen i henhold til priskontrolklausulerne nøjagtig samme formål, ligesom det er de samme omstændigheder, der udløser forpligtelsen. Priskontrolklausulen skal nemlig beskytte tankindehavernes omsætning mod konkurrerende salg i direkte nærhed af tankstationerne, såfremt betingelserne på det nationale eller internationale marked gør en midlertidig eller varig tilpasning af rabatterne ønskelig eller nødvendig [71].

126. Støtten i henhold til den midlertidige lovgivning har endvidere samme virkninger som støtten i henhold til priskontrolklausulen.

127. Ifølge den midlertidige lovgivning ydes der støtte til de nederlandske benzinforhandlere efter en skala, der tager hensyn til afstanden mellem tankstationerne og deres tyske konkurrenter. Af lovgivningen fremgår det, at hvis de tyske punktafgifter forhøjes, dvs. hvis betingelserne på det internationale marked ikke længere kan begrunde ydelsen af støtten, skal støttebeløbet nedsættes tilsvarende.

128. Den ordning, der er indført ved priskontrolklausulerne, er identisk hermed. I disse klausuler bestemmes det nemlig, at »olieselskabet kan påtage sig en del af udgifterne til den rabat, som tankindehaveren yder på pumpestedet, såfremt betingelserne på det nationale og/eller internationale marked gør en midlertidig eller varig tilpasning af disse rabatter ønskelig eller nødvendig« [72]. Endvidere hedder det, at »omfanget af leverandørens støtte til tankindehaveren fastsættes i overensstemmelse med en fordelingstabel eller en deltagelsesplan« [73]. Denne fordelingstabel eller deltagelsesplan kan således sammenlignes med en forudfastsat skala, der finder anvendelse, når betingelserne for at anvende klausulen er til stede.

129. Det siger sig selv, at det har væsentlig økonomisk betydning for olieselskaberne, om den nederlandske stat yder eller ikke yder tankstationer, der er omfattet af priskontrolklausuler, støtte. Udbetales der støtte i sådanne tilfælde, fritages olieselskabet nemlig for sin forpligtelse til at bidrage til omkostningerne ved den rabat, der ydes af forhandleren på pumpestedet. Forsøger man at konkludere modsætnings-

71 — Jf. betragtning 84 til beslutningen.

72 — Betragtning 84 til beslutningen.

73 — Betragtning 84 til beslutningen.

vis, er resultatet meget sigende. Såfremt den nederlandske stat ikke yder nogen støtte til de tankstationer, der har aftalt sådanne klausuler med olieselskaberne, vil sidstnævnte selskaber nemlig som følge af situationen på det nationale og internationale marked være tvunget til at opfylde deres forpligtelse i henhold til priskontrolklausulen. Gør de ikke dette, vil deres forhandlere, når de ikke modtager statsstøtte, nemlig gå glip af muligheden for at yde rabat på pumpestedet for at fastholde deres kundekreds. Frygten for, at disse kunder begynder at tanke hos konkurrenter, som ligger i direkte nærhed af forhandlernes tankstationer, og som tilbyder bedre priser, vil være ganske reel og alvorlig. Disse konkurrenter kan bl.a. være tyske tankindehavere, som betaler lavere punktafgifter end den nederlandske tankindehaver, eller nederlandske tankstationer, der er omfattet af den midlertidige lovgivning. I en sådan situation finder jeg det højst sandsynligt, at selskaberne efter anmodning fra deres forhandlere anvender priskontrolklausulen for at undgå at miste markedsandele. Hvis der ydes de minimis-støtte til tankstationer, der er bundet af eksklusive købsaftaler indeholdende en priskontrolklausul, må jeg således konkludere, at olieselskaberne er de indirekte, men faktiske støttemodtagere. Herved bliver en akkumulering af støtte mulig.

130. Ud fra det ovenfor anførte konkluderer jeg, at der er etableret en årsagsforbindelse mellem den støtte, som er ydet ved hjælp af statsmidler, og berigelsen af olieselskaberne.

131. Under disse omstændigheder må det fastslås, at Kommissionen ikke har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved at antage, at der er en indirekte støtte til fordel for de olieselskaber, der er tilknyttet tankstationerne ved en eksklusiv købsaftale, der indeholder en priskontrolklausul, alene ud fra den omstændighed, at der findes sådanne klausuler.

132. Det fremgår af det ovenfor anførte, at den nederlandske regerings tredje anbringende er ubegrundet og må forkastes.

Det fjerde anbringende

Parternes argumenter

133. Den nederlandske regering har med sit fjerde anbringende gjort gældende, at henset til, at tildelingen af støtte til de tankstationer, som de nederlandske myndigheder ikke har givet oplysninger om eller har givet utilstrækkelige oplysninger om, henhørte under traktatens artikel 92, stk. 1, og ikke under meddelelsen, har Kommissionen tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 1, de minimis-reglen, retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, det krav om, at beslutningen er tilstrækkeligt præcis, der følger af traktatens artikel 189, samt begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.

134. Mere generelt har den nederlandske regering principalt gjort gældende, at de manglende oplysninger, som Kommissionen har krævet, ikke kunne retfærdiggøre Kommissionens frygt for en akkumulering af støtte til fordel for de omhandlede tankstationer. Den nederlandske regering har, således som den også gjorde i forbindelse med første anbringende, anført, at uanset hvilken situation man forestiller sig — den, hvor en ansøger ejer én tankstation, eller den, hvor en ansøger ejer flere — kunne den tankstation, der modtog støtte, under ingen omstændigheder modtage denne mere end en gang. Da betingelsen for ikke-akkumulering var overholdt, burde Kommissionen have undladt at anvende traktatens artikel 92, stk. 1.

135. Ifølge den nederlandske regering har Kommissionen anlagt et urigtigt skøn ved at antage, at de oplysninger, der var givet den, var utilstrækkelige alene på grund af, at den ikke var blevet underrettet om de eksklusive købsaftaler. Gennemgangen af denne type af aftaler er nemlig uden relevans, når det drejer sig om at vurdere en støtte til tankindehavere i lyset af meddelelsens kriterier. Den samme konklusion gør sig gældende, jf. det ovenfor anførte, når Kommissionen hævder, at den havde brug for de eksklusive købsaftaler for at kunne afsløre indirekte støtte til olieselskaberne.

136. Den nederlandske regering har anført, at Kommissionens påstand om, at der ikke er blevet fremsendt oplysninger, er ukorrekt for så vidt angår tankstationerne nr. 297, 372 og 433.

137. Kommissionen har fastholdt, at den ikke har modtaget oplysninger vedrørende tankstationerne nr. 297, 372 og 433. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at hvis beslutningen indeholder unøjagtigheder, skyldes disse unøjagtige eller utilstrækkelige oplysninger fra de nederlandske myndigheders side.

138. Ifølge Kommissionen tilkommer det ikke medlemsstaterne, men Kommissionen inden for rammerne af dens skønsbeføjelser at vurdere, om de efterspurgte oplysninger er relevante eller ej. Under alle omstændigheder var indholdet af de eksklusive købsaftaler relevant, fordi indholdet gav Kommissionen mulighed for at undersøge, om anvendelsen af købsaftalerne kunne give anledning til en akkumulering.

Vurdering

139. Som nævnt fremgår det af Domstolens faste praksis, at lovligheden af en beslutning vedrørende statsstøtte skal vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommis-

sionen rådede over på det tidspunkt, da den traf den [74]. En medlemsstat kan ikke for at anfægte lovligheden af en beslutning om statsstøtte påberåbe sig forhold, som den har undladt at informere Kommissionen om under den administrative procedure [75]. Dette gælder naturligvis også, når en medlemsstat har nægtet at besvare en udtrykkelig anmodning om oplysninger fra Kommissionen [76].

140. Af beslutningen fremgår det, at der ikke er blevet fremsendt oplysninger til Kommissionen vedrørende 59 tankstationer, og at der kun er blevet tilvejebragt utilstrækkelige oplysninger for 191 tankstationer [77].

141. Kommissionen har anført, hvad den forstår ved »utilstrækkelige oplysninger«. I betragtning 64 til beslutningen hedder det således:

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

142. Det fremgår af ordlyden af denne betragtning, at Kommissionen har anført grundene til, at de givne oplysninger var utilstrækkelige. I modsætning til, hvad den nederlandske regering har hævdet, begrænser Kommissionen ikke dette begreb — utilstrækkelige oplysninger — til kun at omfatte svar, der ikke ledsages af en kopi af de eksklusive aftaler, men lader også begrebet omfatte svar, der ikke underbygges af nogen dokumentation eller noget bevis overhovedet. Dette gælder bl.a., når tankstationerne selv bestemmer, hvilken af de af Kommissionen anførte kategorier de henhører under uden at dokumentere dette [78].

143. Det fremgår, at undtagen for så vidt angår tre tankstationer har den nederlandske regering ikke bestridt ikke at have besvaret Kommissionens anmodninger om oplysninger. Den nederlandske regering har i det væsentlige kritiseret Kommissionens anmodninger for at være irrelevante.

144. Det må fastslås, at hvad angår de tre ovennævnte tankstationer, som der ifølge

74 — Dom af 10.7.1986, sag 234/84, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2263, præmis 16, og dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 33.

75 — Dom af 14.9.1994, forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 31.

76 — Jf. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 36 og 37.

77 — Jf. betragtning 64 til beslutningen, litra a) og b).

78 — Ud over de eksklusive købsaftaler synes Kommissionen at anerkende, at andre dokumenter som f.eks. et selskabs vedtægter kunne anvendes som dokumentation.

Kommissionen ikke er fremsendt nogen oplysninger om, findes det ikke bevist, at Kommissionen som hævdet har anlagt et urigtigt skøn.

145. Hertil kommer, at de af Kommissionen efterspurgte oplysninger er relevante, idet de er nødvendige for at kunne kontrollere, om videreforhandlerne/distributørerne henhører under kategorierne Do/Do, Co/Do eller Co/Co [79]. Denne klassificering er ikke uden betydning, idet den er nødvendig for at kunne identificere den faktiske støttemodtager og kontrollere, at den i meddelelsen forbudte akkumulering af støtte ikke forekommer. Det er således vigtigt at sikre sig, f.eks. at ansøgeren til de minimis-støtte driver den tankstation, for hvilken han ansøger om støtten, for egen risiko og ikke er ansat af et olieselskab. For at overholde bestemmelsen om ikke-akkumulering er det endvidere nødvendigt, at det sikres, at den eksklusive købsaftale ikke indeholder priskontrolklausuler.

146. Endelig fremgår det som nævnt af meddelelsen, at Kommissionen skal kontrollere overholdelsen af de foreskrevne gennemførelsesbetingelser, bl.a. at der ikke må ske akkumulering af støtte. Kommissionen kan derfor ikke uden at tilsidesætte den forpligtelse, der påhviler den i henhold til meddelelsen, lade sig nøje med besvarelser, der ikke er underbygget af nogen dokumentation.

79 — Jf. punkt 32 i dette forslag til afgørelse.

147. Det må således fastslås, at den nederlandske regering ikke har fremlagt oplysninger, ud fra hvilke det kan konkluderes, at Kommissionen har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved at erklære støtte til tankstationer, for hvilke de nederlandske myndigheder ikke har fremlagt oplysninger eller kun har fremlagt ufuldstændige oplysninger, uforenelig med de minimis-reglen.

148. Det fremgår af ovenstående, at Kommissionen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at erklære, at den støtte til tankstationer, for hvilke der ikke er fremlagt oplysninger eller kun ufuldstændige oplysninger, ikke er omfattet af de minimis-reglen. Da den nederlandske regerings fjerde anbringende er ubegrundet, må det forkastes.

Det femte anbringende

149. Ifølge den nederlandske regering har Kommissionen ved i sin vurdering af de omtvistede foranstaltningers forenelighed med fællesmarkedet at se bort fra det miljøbeskyttelseshensyn, der forfølges, tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 3, og begrundelsespligten.

Vurdering

150. Det fremgår af fast retspraksis, at det ikke kan bebrejdes Kommissionen, at den ikke har taget hensyn til oplysninger, som den ikke var i besiddelse af, da den udførte sin opgave. I den foreliggende sag har den nederlandske regering gjort gældende, at de omtvistede foranstaltninger skyldes miljøhensyn, og at der i beslutningen ikke tages hensyn til denne omstændighed.

151. Det må fastslås, at den nederlandske regering på ingen måde har fremlagt bevis eller blot noget, der ligner et bevis til støtte for påstanden om, at den pågældende nationale lovgivning var begrundet i miljøhensyn. Tværtimod har den nederlandske regering under den administrative procedure anført økonomiske overvejelser som begrundelse for den midlertidige lovgivning [80].

152. Under alle omstændigheder kan sådanne påstande ikke blot fremsættes uden nærmere forklaring, og den nederlandske regering har ikke oplyst, hvilke miljøhensyn der ligger til grund for lovgivningen [81].

153. Da den nederlandske regering ikke har fremlagt disse oplysninger for Kommissionen og således ikke har opfyldt sin pligt til at samarbejde under den administrative procedure, kan den ikke efterfølgende bebrejde Kommissionen at have anlagt et urigtigt skøn eller for ikke at have begrundet sin beslutning tilstrækkeligt [82].

154. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at den nederlandske regering ikke har fremlagt oplysninger, der giver mulighed for at konkludere, at Kommissionen har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved at undlade nærmere at undersøge det miljøbeskyttelseshensyn, de kompetente nederlandske myndigheder har hævdet at forfølge.

155. Det fremgår af ovenstående, at Kommissionen ikke har anlagt et urigtigt skøn. Da den nederlandske regerings femte anbringende er ubegrundet, må det forkastes.

Det sjette anbringende

156. Den nederlandske regering har med det sjette anbringende gjort gældende, at forpligtelsen til at tilbagesøge støtten er i

80 — Jf. betragtning 9 og 10 til beslutningen.

81 — Det er således uvist, om miljøhensynet er baseret på princippet om, at forureneren betaler, forsigtighedsprincippet eller forebyggelsesprincippet. Eller om det forfulgte mål ligefrem er at undgå spild af ikke-vedvarende naturressourcer [...]

82 — Jf. fodnote 63 og 64.

strid med traktatens artikel 92, stk. 1, de minimis-reglen, retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og det krav om, at beslutningen er tilstrækkelig præcis, der følger af traktatens artikel 189, samt begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.

157. Ifølge regeringen gør beslutningen det ikke muligt med sikkerhed at fastslå de beløb, der skal søges tilbage, eller over for hvem tilbagesøgningen skal foretages.

158. Den nederlandske regering har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen fra den 18. august 1997 — der var datoen for registreringen af den betingede anmeldelse — var bekendt med den midlertidige lovgivning og med den i henhold til lovgivningen udbetalte støtte til de tankstationer, der var omfattet af de gældende nationale bestemmelser. Regeringen finder derfor, at Kommissionen ved ikke utvetydigt at modsætte sig anvendelsen af den midlertidige lovgivning har tilsidesat sin forpligtelse til loyalt samarbejde i henhold til traktatens artikel 5.

Vurdering

159. Som nævnt følger det af fast retspraksis, at lovligheden af en beslutning om statsstøtte skal vurderes ud fra de oplysninger, Kommissionen er i besiddelse af ved vedtagelsen af beslutningen. En medlemsstat kan ikke for at anfægte lovligheden af en beslutning om statsstøtte påberåbe sig forhold, som den har undladt at underrette Kommissionen om under den administrative procedure. Dette gælder naturligvis også, når en medlemsstat har nægtet at besvare en udtrykkelig anmodning om oplysninger fra Kommissionen.

160. Ifølge Domstolens faste praksis kan lovligheden af Kommissionens beslutninger endvidere ikke anfægtes ved at kritisere måden, hvorpå beslutningen skal gennemføres, f.eks. ved at hævde, at beslutningen ikke kan gennemføres, fordi det er vanskeligt at identificere adressaterne for tilbagesøgningspåbuddet.

161. Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at når en statsstøtte erklæres uforenelig med traktaten, skal der fremsættes påbud om tilbagesøgning af støtten [83].

162. Indvendingerne vedrørende de unøjagtigheder i beslutningen, der gør det umuligt for de nederlandske myndigheder at beregne det præcise beløb, der skal

83 — Jf. f.eks. dommen i sagen Ladbroke Racing mod Kommissionen, præmis 187 og 189.

tilbagesøges, eller fastslå, hos hvem tilbagesøgningen skal foretages, er således uden relevans for beslutningens lovlighed.

163. Som allerede nævnt [84] er den nederlandske regering og Kommissionen i henhold til det princip om loyalt samarbejde, der er fastlagt i traktatens artikel 5, forpligtet til at samarbejde efter bedste evne. Hvis den nederlandske regering møder vanskeligheder under gennemførelsen af beslutningen, skal den forelægge disse for Kommissionen, som i henhold til traktatens artikel 5 er forpligtet til at hjælpe med at overvinde vanskelighederne.

164. Det fremgår af sagens akter, at Kommissionen fra den 22. september 1997, dvs. en måned efter den betingede anmeldelse, anmodede de kompetente myndigheder om supplerende oplysninger for at sætte den i stand til at vurdere, om såvel den midlertidige lovgivning som forslaget til ændring heraf overholdt betingelserne i meddelelsen [85]. Efter flere påmindelser fra Kommissionen og anmodninger om udsættelse af fristen fra den nederlandske regering besluttede Kommissionen, der ikke havde modtaget tilfredsstillende svar, at indlede fremgangsmåden i traktatens artikel 93, stk. 2 [86].

165. Da den forsinkede indledning af undersøgelsesproceduren kan tilskrives den nederlandske regering, kan denne dårligt kritisere Kommissionen for forsinkelsen.

166. Det fremgår, at Kommissionens beslutning om at indlede undersøgelsesproceduren skyldtes, at den var i tvivl om den midlertidige lovgivnings forenelighed med traktaten og de minimis-reglen [87]. Det kan ikke bebrejdes Kommissionen, at denne ikke har taget endelig stilling før afslutningen af undersøgelsesproceduren. Kommissionen har tværtimod ved sin fremgangsmåde overholdt den administrative procedure, der skal følges på statsstøtteområdet, og udvist en forsigtig og forskriftsmæssig adfærd.

167. Det skal ligeledes fremhæves, at Kommissionen klart og utvetydigt gav udtryk for tvivl med hensyn til den midlertidige lovgivnings forenelighed med traktaten og meddelelsen, så snart den havde modtaget tilstrækkelige oplysninger til at kunne udtale sig. Anbringendet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er således ikke begrundet.

168. Derfor konkluderer jeg, at den nederlandske regering ikke har fremlagt oplys-

84 — Jf. punkt 102 i dette forslag til afgørelse.
85 — Jf. betragtning 1 til beslutningen.
86 — Betragtning 2.
87 — Betragtning 20-23.

ninger, der giver anledning til at antage, at Kommissionen har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved at finde, at den nederlandske regering skal tilbagesøge de udbetalte beløb som følge af disses uforenelighed med artikel 92, stk. 1, og de minimis-reglen.

169. Det følger heraf, at Kommissionen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Da den nederlandske regerings sjette anbringende er ubegrundet, må det forkastes.

V — Sagens omkostninger

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

VI — Forslag til afgørelse

171. I betragtning af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at

1) frifinde Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og

2) tilpligte sagsøgeren at betale sagens omkostninger.