ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

29 april 2004 *

In zaak C-298/00 P,

Republiek Italië, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door G. Aiello, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Vierde kamer — uitgebreid) van 15 juni 2000, Alzetta e.a./Commissie (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–T-607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 en T-23/98, Jurispr. blz. II-2319), strekkende tot vernietiging van dit arrest,

de andere partijen bij de procedure zijn:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Di Bucci als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

* Procestaal: Italiaans.

Impresa Edo Collorigh e.a., vertegenwoordigd door V. Cinque, avvocato,

Mauro Alzetta e.a.,

Masotti Srl e.a.,

Impresa Anna Maria Baldo e.a.,

SUTES SpA e.a.,

Ditta Pietro Stagno e.a.,

Ditta Carlo Fabris & C. Snc,

Ditta Franco D'Odorico,

Ditta Fiorindo Birri,

Ditta Maria Cecilia Framalicco,

Autotrasporti Claudio Di Viola & C. Snc,

en

Impresa Amedeo Musso,

verzoeksters in eerste aanleg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen en F. Macken (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 20 maart 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 mei 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 3 augustus 2000, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van

15 juni 2000, Alzetta e.a./Commissie (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–T-607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 en T-23/98, Jurispr. blz. II-2319; hierna: „bestreden arrest"), waarbij dit het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 98/182/EG van de Commissie van 30 juli 1997 betreffende steun van de regio Friuli-Venezia Giulia (Italië) ten gunste van wegvervoersondernemingen uit die regio (PB 1998, L 66, blz. 18; hierna: „bestreden beschikking") heeft verworpen.

Rechtskader en feitelijke context

Rechtskader

2 Het rechtskader van het geding is in het bestreden arrest als volgt weergegeven:

„2 De algemene bepalingen inzake steunmaatregelen van de staten, neergelegd in de artikelen 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en 93 en 94 EG-Verdrag (thans de artikelen 88 EG en 89 EG), zijn van toepassing op het vervoer, behoudens de toepassing van de bijzondere bepalingen van artikel 77 EG-Verdrag (thans artikel 73 EG), volgens welke steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die overeenkomen met de vergoeding van bepaalde met het begrip „openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen verenigbaar zijn met het Verdrag.

3 Artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 130, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij verordening EG nr. 543/97 van de Raad van 17 maart 1997 (PB L 84, blz. 6),

die is gebaseerd op artikel 75 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 71 EG) en op de artikelen 77 en 94 van het Verdrag, bevestigt, dat de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag op het betrokken gebied van toepassing zijn. De verordening stelt verder bijzondere regels vast voor de steunmaatregelen die specifiek betrekking hebben op de activiteiten van die sector. Zo wordt aangegeven, in welke gevallen en onder welke voorwaarden de lidstaten coördinatiemaatregelen mogen treffen of met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen mogen opleggen, die de toekenning van steun uit hoofde van artikel 77 van het Verdrag ten gevolge hebben.

4 Voorzover het de coördinatie op het gebied van het vervoer betreft, staat artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70 tot het in werking treden van communautaire voorschriften betreffende de toegang tot de vervoermarkt, steun toe, wanneer deze tijdelijk en bij wijze van uitzondering wordt toegekend om in het kader van een saneringsplan een overcapaciteit die ernstige structurele moeilijkheden met zich brengt, te laten verdwijnen en aldus een bijdrage te leveren om beter te voldoen aan de behoeften van de vervoermarkt.

5 In het kader van de instelling van een gemeenschappelijk vervoerbeleid is de markt van internationaal goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap in 1969 gedeeltelijk geliberaliseerd door de instelling van een contingentering bij verordening (EEG) nr. 1018/68 van de Raad van 19 juli 1968 houdende de vorming van een communautair contingent voor het goederenvervoer over de weg tussen lidstaten (PB L 175, blz. 13). In 1991 en 1992 bijvoorbeeld bedroeg het communautair contingent respectievelijk 47 094 en 65 936 vergunningen, die volgens een bepaalde verdeelsleutel over de verschillende lidstaten waren verdeeld. De Italiaanse Republiek kreeg 5 550 vergunningen toegewezen voor 1991 en 7 770 voor 1992. De houders van communautaire vergunningen mochten gedurende een jaar vervoer verrichten tussen lidstaten. Deze regeling bleef van kracht tot 1 januari 1993, toen deze activiteit geheel is geliberaliseerd bij verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten (PB L 95, blz. 1).

6 Voor de markt van goederenvervoer binnen een lidstaat stelde verordening (EEG) nr. 4059/89 van de Raad van 21 december 1989 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder niet in een lidstaat woonachtige vervoersondernemers aldaar tot het binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten (PB L 390, blz. 3), vanaf 1 juli 1990 voor cabotage, dat wil zeggen voor het goederenvervoer binnen een lidstaat door een in een andere lidstaat gevestigde vervoerder, een tijdelijke regeling vast in de vorm van een geleidelijk te vergroten communautair contingent. Het oorspronkelijke contingent omvatte 15 000 cabotagevergunningen voor twee maanden, die volgens een bepaalde verdeelsleutel over de lidstaten werden verdeeld. In dat kader werden 1 767 vergunningen toegewezen aan de Italiaanse Republiek. Verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 279, blz. 1), voorzag in de handhaving van die overgangsregeling in de vorm van een totaal communautair contingent van aanvankelijk 30 000 vergunningen (waarvan 3 520 voor de Italiaanse Republiek), dat tot de definitieve instelling van de volledige liberalisering van de cabotage per 1 juli 1998 jaarlijks met 30 % werd verhoogd."

De feitelijke context

3 De feiten zijn door het Gerecht in het bestreden arrest als volgt vastgesteld:

„7 De artikelen 4, 7 en 8 van legge regionale [wet van de regionale overheid] nr. 28 van de regio Friuli-Venezia Giulia van 18 mei 1981 betreffende steun voor de bevordering en de ontwikkeling van het vervoer dat van belang is voor de regio Friuli-Venezia Giulia, en van het goederenvervoer over de weg voor rekening van derden (hierna: ‚wet nr. 28/1981'), voorzien in bepaalde steunmaatregelen voor in die regio gevestigde ondernemingen die vervoer verrichten voor rekening van derden.

8 De bij die wet ingestelde regeling is vervangen bij legge regionale nr. 4 van 7 januari 1985 betreffende steun voor de bevordering en de ontwikkeling van het vervoer dat van belang is voor de regio Friuli-Venezia Giulia, en van het goederenvervoer over de weg voor rekening van derden ([...] hierna: ‚wet nr. 4/1985'). De artikelen 4 tot en met 6 van wet nr. 4/1985 stellen een regionale steunregeling in die op de wezenlijke punten identiek is aan die van wet nr. 28/1981.

9 Die wetten voorzagen in drie maatregelen ten gunste van in de regio Friuli-Venezia Giulia gevestigde ondernemingen die vervoer voor rekening van derden verrichten:

a) gedurende maximaal tien jaar een jaarlijkse financiering, ten belope van 60 % (voor individuele ondernemingen) of 70 % (voor coöperaties en consortia) van de bij ministerieel besluit vastgestelde referentierente, van de rente op leningen voor (artikel 4 van de wetten nrs. 28/1981 en 4/1985):

— de bouw van bedrijfsinfrastructuur (bouw, aankoop, uitbreiding, voltooiing en modernisering van bedrijfsruimten, met inbegrip van ruimten voor het in entrepot plaatsen, voor de opslag en voor de behandeling van goederen);

— de aankoop, ontwikkeling en vernieuwing van roerende en onroerende bedrijfsuitrusting en van middelen voor vervoer binnen het bedrijf en over de weg;

b) de financiering van de kosten van leasingcontracten met een duur van drie of vijf jaar voor voertuigen, aanhangwagens of opleggers die voor het eerst zijn ingeschreven, alsmede voor de uitwisselbare opbouw daarvan, voor

vervoer van goederen over de weg, en voor installaties, machines en uitrusting voor het gebruik, het onderhoud en de reparatie van voertuigen en voor de behandeling van goederen, ten belope van 25 % (voor individuele ondernemingen) of 30 % (voor coöperaties en consortia), van de aankoopprijs van die goederen. Die steun, die was geregeld in artikel 7 van wet nr. 28/1981 en artikel 5 van wet nr. 4/1985, is door latere regionale wetten voor alle begunstigden verlaagd tot 20 en vervolgens tot 15 % van de aankoopprijs;

c) voor consortia en andere samenwerkingsverbanden een jaarlijkse financiering, ten belope van 50 %, van de investeringen voor de bouw of de aankoop van installaties en uitrusting die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het samenwerkingsverband of het consortium of die bijdragen tot het beheer en de ontwikkeling van gemeenschappelijke diensten voor de onderbrenging, het onderhoud en de reparatie van voertuigen alsmede van de desbetreffende installaties en uitrusting (artikel 8 van wet nr. 28/1981 en artikel 6 van wet nr. 4/1985).

10 [...] voor de periode 1985-1995 was voor de in artikel 4 van wet nr. 4/1985 bedoelde steun 13 000 miljoen ITL (6,7 miljoen euro) uitgetrokken en werden 155 aanvragen toegewezen. De gemiddelde steun schommelde tussen 13 en 26 % van de kosten en de rente van de leningen. Voor de periode 1981-1985 was 930 miljoen ITL (0,4 miljoen euro) uitgetrokken en in die periode werden 14 aanvragen toegewezen (punt II van de bestreden beschikking).

11 [...] voor de in artikel 5 van wet nr. 4/1985 bedoelde steun was 23 300 miljoen ITL (11,8 miljoen euro) uitgetrokken en werden in die periode 1 691 aanvragen toegewezen met een financieringsgemiddelde van ongeveer 19 %. In 1993 werden 83 aanvragen toegewezen en bedroeg de steun 10 %. Van 1981-1985 werden 305 aanvragen toegewezen en werd 5 790 miljoen ITL (2,9 miljoen euro) steun toegekend (punt II van de bestreden beschikking).

12 Volgens de gegevens die de Italiaanse regering de Commissie na de inleiding van de administratieve procedure verstrekte, was de krachtens artikel 6 van wet nr. 4/1985 verleende steun bestemd voor investeringen in de sector gecombineerd vervoer (punt II, zevende alinea, van de bestreden beschikking). Blijkens de bestreden beschikking (punt VIII, zevende alinea) bedroeg die steun 10 à 15 % van de totale steun.

[...]

16 Bij brief van 14 februari 1997 stelde de Commissie de Italiaanse regering in kennis van haar besluit om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden met betrekking tot de bij de wetten nrs. 4/1985 en 28/1981 ingestelde steunregeling ten gunste van de ondernemingen voor goederenvervoer over de weg voor rekening van derden (PB 1997, C 98, blz. 16). Zij verzocht de Italiaanse autoriteiten en de belanghebbende derden hun opmerkingen in te dienen en alle documenten, informatie en gegevens te verstrekken die zij nodig had om te onderzoeken, of de betrokken steunmaatregelen verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt. Op 3 april 1997 ontving de Commissie de opmerkingen van de Italiaanse regering [...].

17 Op 30 juli 1997 beëindigde de Commissie de procedure met de vaststelling van de bestreden beschikking. [...]"

4 Punt VI van de bestreden beschikking preciseert dat de betrokken steun de concurrentiepositie van in de regio Friuli-Venezia Giulia gevestigde ondernemingen voor goederenvervoer over de weg voor rekening van derden beoogde te versterken door de normale bedrijfskosten te verlagen die hun concurrerenten buiten deze regio wel moeten blijven opbrengen, zodat deze steun derhalve aan die bepaalde sector en aan eerstgenoemde ondernemingen ten goede kwam, waardoor de mededinging kon worden vervalst.

5 Allereerst maakt de Commissie, in punt VII, derde tot en met elfde alinea, van de bestreden beschikking onderscheid tussen enerzijds de markt van lokaal, streek- en nationaal goederenvervoer over de weg en anderzijds die voor internationaal goederenvervoer over de weg. Zij herinnert eraan dat tot de inwerkingtreding van verordening nr. 4059/89 op 1 juli 1990 die eerste markt niet openstond voor mededinging vanuit de Gemeenschap. Bijgevolg kon steun die vóór die datum was verleend aan ondernemingen die zich uitsluitend met plaatselijk, streek- of nationaal vervoer bezighielden, het intracommunautaire handelsverkeer niet ongunstig beïnvloeden en was deze derhalve geen steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Daarentegen was volgens haar de na deze datum aan genoemde ondernemingen verleende steun wel een steunmaatregel in de zin van deze bepaling, omdat deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kon beïnvloeden.

6 In punt III, vierde alinea, van de bestreden beschikking verklaart de Commissie dat de markt van het internationale goederenvervoer over de weg vanaf 1969, het jaar van de inwerkingtreding van verordening nr. 1018/68, voor intracommunautaire mededinging is opengesteld. In punt VII, laatste alinea, van die beschikking leidt zij hieruit af, dat de in de wetten nrs. 28/1981 en 4/1985 voorziene steun, wat de ondernemingen in het internationale vervoer betreft, de financiële positie en dus het bedrijfspotentieel van de ondernemingen voor goederenvervoer over de weg voor rekening van derden vanaf 1969 versterkte ten opzichte van die van hun concurrenten, en derhalve het handelsverkeer tussen de lidstaten kon beïnvloeden. Genoemde steun was derhalve een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en het plaatselijke of beperkte karakter van de concurrentie tussen de regionale vervoerders kon de toepassing van dit artikel niet uitsluiten.

7 Bij haar onderzoek in punt VIII, negende alinea, van de bestreden beschikking of de aldus als steunmaatregel aangemerkte steun onder een uitzondering kon vallen, overweegt de Commissie dat de steun uit hoofde van artikel 6 van wet nr. 4/1985 voor de financiering van materieel voor de sector van gecombineerd vervoer onder de uitzondering van artikel 3, lid 1, onder e, van verordening nr. 1107/70 kon vallen. Op de andere steun die de regio had verleend, was geen van de andere hierin voorziene uitzonderingen van toepassing.

8 Ten slotte wordt in punt VIII, laatste alinea, van de bestreden beschikking gepreciseerd dat de steun krachtens de wetten nrs. 28/1981 en 4/1985 aan ondernemingen voor goederenvervoer over de weg die uit de regio afkomstig zijn en plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten vanaf 1 juli 1990, alsmede de steun aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag. De Commissie concludeert vervolgens in punt IX van die beschikking dat, omdat de Italiaanse regering de steunregeling ten uitvoer heeft gebracht zonder aan de aanmeldingsverplichting te hebben voldaan, deze steunregeling onwettig moest worden geacht en derhalve de terugvordering van genoemde steun noodzakelijk was om de vóór de verlening ervan bestaande mededingingsvoorwaarden te herstellen.

9 Het dispositief van de bestreden beschikking luidde als volgt:

„Artikel 1

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

Artikel 2

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

Artikel 3

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

Artikel 4

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

Artikel 5

Italië trekt de in artikel 4 bedoelde steun in en vordert deze terug. De steun wordt terugbetaald overeenkomstig de procedurele en materiële bepalingen van de Italiaanse wetgeving, vermeerderd met rente vanaf de datum waarop de steun is betaald tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend aan de hand van het ter beoordeling van regionale steunregelingen gehanteerde rentepercentage.

[...]

Artikel 7

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek."

10 Na de vaststelling van de bestreden beschikking heeft de regio, die de betrokken steunverlening met ingang van 1 januari 1996 had opgeschort, de door wet nr. 4/1985 voorziene steunregeling afgeschaft en de noodzakelijke maatregelen genomen om de reeds verleende steun terug te vorderen.

Procedure, conclusies en middelen voor het Gerecht alsmede het bestreden arrest

11 Onder deze omstandigheden hebben sommige van de ondernemingen die de betrokken steun hebben ontvangen, bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 december 1997 (T-298/97), 11 december 1997 (T-312/97 en T-313/97), 16 december 1997 (T-315/97), 19 december 1997 (T-600/97-T-607/97), 2 januari 1998 (T-1/98), 5 januari 1998 (T-3/98-T-6/98) en 26 januari 1998 (T-23/98), beroep ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden beschikking.

12 Bij beschikking van de president van de Vierde kamer (uitgebreid) van 29 september 1998 is de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de verzoekende ondernemingen in eerste instantie (hierna: verzoeksters").

13 Bovendien heeft de Italiaanse Republiek bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 28 oktober 1997, beroep ingesteld, ingeschreven onder nummer C-372/97, dat primair strekt tot gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden beschikking en subsidiair tot nietigverklaring van die beschikking voorzover artikel 5 daarvan de verplichting oplegt, de sinds 1 juli 1990 toegekende steun terug te vorderen. Bij beschikking van het Hof van 24 november 1998 is de behandeling van deze zaak geschorst tot de uitspraak in het beroep tegen het bestreden arrest.

14 Met hun beroep voor het Gerecht concludeerden verzoeksters primair tot gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden beschikking en subsidiair tot nietigverklaring van die beschikking voorzover artikel 5 daarvan de verplichting oplegt, de sinds 1 juli 1990 toegekende steun, vermeerderd met rente, terug te vorderen. Tot staving van hun vorderingen voerden zij in wezen vier middelen tot nietigverklaring aan.

15 Het eerste middel tot nietigverklaring was ontleend aan een schending van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Verzoeksters stelden dat de Commissie het recht onjuist had toegepast, door niet een werkelijke en concrete dreiging voor vervalsing van de mededinging aan te tonen, maar slechts de mogelijkheid dat de handel tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed aan te voeren. Volgens verzoeksters konden de betrokken steunregelingen in het onderhavige geval noch het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden noch de mededinging vervalsen, aangezien de betrokken steunbedragen te laag waren, de begunstigde ondernemingen vooral binnen de regio werkzaam waren en de steun een compensatie vormde. Daarnaast stelden verzoeksters dat de bestreden beschikking ontoereikend was gemotiveerd.

16 Het Gerecht heeft dit eerste middel afgewezen op grond van de motivering als weergegeven in de punten 76 tot en met 106 van het bestreden arrest. Hieruit volgt met name dat, enerzijds, de Commissie niet hoefde aan te tonen dat die steun daadwerkelijk het handelsverkeer ongunstig beïnvloedt en de mededinging vervalst, en anderzijds, dat noch het vrij lage steunbedrag, noch de relatief geringe omvang van de begunstigde ondernemingen of het feit dat deze hun

activiteiten vooral plaatselijk uitoefenen, de conclusie kon rechtvaardigen dat die steunmaatregelen geen invloed hadden op de mededinging en de handel tussen lidstaten. Daarnaast heeft het Gerecht ook de grief inzake de ontoereikende motivering van de bestreden beschikking afgewezen, op grond dat de Commissie hierin bondig maar duidelijk had aangegeven waarom de betrokken steunmaatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden en de mededinging konden vervalsen.

17 Het tweede door verzoeksters aangevoerde middel tot nietigverklaring was, enerzijds, ontleend aan een schending door de Commissie van artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag en artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70, op het punt van de uitlegging van de uitzonderingen waarin deze artikelen voorzien, en, anderzijds, aan een ontoereikende motivering van de bestreden beschikking dienaangaande.

18 Het Gerecht heeft het tweede middel afgewezen door in de punten 124 tot en met 135 van het bestreden arrest te overwegen dat de bestreden beschikking niet in strijd was met het recht, noch ontoereikend was gemotiveerd.

19 Het derde middel tot nietigverklaring dat verzoeksters hebben aangevoerd, hield in dat de betrokken steunregelingen als bestaande steunmaatregelen dienden te worden aangemerkt, omdat zij waren ingesteld bij wetten die dateren van vóór de liberalisering van de transportsector.

20 Het Gerecht heeft dit middel uitsluitend aanvaard voorzover dit betrekking had op de steun die is verleend aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichtten en heeft het afgewezen voorzover dat middel

betrekking had op de ondernemingen die actief waren binnen de sector van het internationale goederenvervoer over de weg. De betreffende motivering van het Gerecht luidt als volgt:

„142 Volgens vaste rechtspraak moeten als bestaande steunmaatregelen worden beschouwd steunmaatregelen die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag of de toetreding van de betrokken lidstaat tot de Europese Gemeenschappen waren ingesteld en regelmatig tot uitvoering werden gebracht onder de voorwaarden van artikel 93, lid 3, van het Verdrag (arresten Hof, [van 15 maart 1994,] Banco Exterior de España, [C-387/92, Jurispr. blz. I-877,] punt 19, en 17 juni 1999, Piaggio, C-295/97, Jurispr. blz. I-3735, punt 48).

143 Ook een steunregeling op een markt die aanvankelijk niet openstond voor concurrentie, moet bij de liberalisering van die markt als een bestaande steunregeling worden aangemerkt, aangezien zij ten tijde van de instelling ervan niet viel binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, dat gelet op de in die tekst gestelde voorwaarden betreffende de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en de weerslag op de mededinging, enkel van toepassing is op sectoren die openstaan voor concurrentie.

[...]

145 Aangezien de sector internationaal goederenvervoer over de weg bij verordening nr. 1018/68 vanaf 1969 is opengesteld voor concurrentie, vielen de betrokken steunregelingen, die in 1981 en 1985 zijn ingesteld, ten tijde van hun instelling binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, zodat zij dus moesten worden aangemerkt als nieuwe steunregelingen waarvoor derhalve de in artikel 93, lid 2, van het Verdrag bedoelde aanmeldingsplicht gold.

146 Daar de cabotagemarkt pas per 1 juli 1990 bij verordening nr. 4059/89 is geliberaliseerd, vielen de betrokken steunregelingen ten tijde van hun instelling in 1981 en 1985, wat de steun in de sector plaatselijk, streek- en nationaal vervoer betreft, niet binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

147 Derhalve moet de steun aan ondernemingen die uitsluitend dat soort vervoer verrichten, als een bestaande steunmaatregel worden aangemerkt en kan hij in voorkomend geval alleen voor de toekomst onverenigbaar worden verklaard.

148 Volgens artikel 93, leden 1 en 2, van het Verdrag en overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel kan de Commissie in het kader van haar voortdurend toezicht op bestaande steunregelingen namelijk alleen bepalen, dat dergelijke steunmaatregelen binnen de door haar gestelde termijn moeten worden opgeheven of gewijzigd. Deze steunmaatregelingen kunnen dus regelmatig tot uitvoering worden gebracht zolang de Commissie ze niet onverenigbaar heeft verklaard (arresten Hof van 30 juni 1992, Italië/Commissie, C-47/91, Jurispr. blz. I-4145, punten 23 en 25, en Banco Exterior de España, reeds aangehaald, punt 20).

[...]

150 De bestreden beschikking moet derhalve nietig worden verklaard voorzover in artikel 2 ervan de vanaf 1 juli 1990 uitgekeerde steun aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, onwettig wordt verklaard, en in artikel 5 ervan de terugvordering van die steun wordt gelast."

21 Het vierde door verzoeksters aangevoerde middel tot nietigverklaring was dat artikel 4 van de bestreden beschikking, waarnaar wordt verwezen in artikel 5 hiervan, volgens hetwelk de met het Verdrag onverenigbare steun moet worden teruggevorderd, ondubbelzinnig steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaart die was verleend vanaf 1 juli 1990, welke datum niet alleen gold voor de steun die was verleend aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, maar ook voor de steun die was verleend aan de ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichtten. Aldus werd de Commissie verweten dat zij zowel het evenredigheidsbeginsel als het vertrouwensbeginsel had geschonden en dat de motivering met betrekking tot terugvordering van de betrokken steun ontoereikend was.

22 Het Gerecht heeft ook dit middel afgewezen, op grond van de motivering in de punten 162 tot en met 177 van het bestreden arrest, welke was gebaseerd op de overweging dat artikel 4 van de bestreden beschikking aldus moest worden uitgelegd, dat het zag op de steun aan ondernemingen die vanaf 1 juli 1990 plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichtten en op de steun die sinds de instelling van de betrokken steunregelingen was verleend aan ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichtten.

23 Het Gerecht heeft tevens geoordeeld dat de betrokken steunregelingen niet bij de Commissie waren aangemeld en dat verzoeksters geen enkel concreet element hadden aangevoerd op grond waarvan kon worden aangenomen dat de verplichting om de individuele steun aan de ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichtten, terug te vorderen, gelet op de weerslag van die steun op de mededinging, onmiskenbaar onevenredig was aan de doelstellingen van het Verdrag en dat zij evenmin enige uitzonderlijke omstandigheid aanvoerden die een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de aan genoemde ondernemingen verleende steun kon doen ontstaan. Bovendien heeft het Gerecht geconcludeerd dat de bestreden beschikking in dit opzicht toereikend was gemotiveerd.

24 Het dictum van het bestreden arrest luidt:

„1) Verklaart artikel 2 van beschikking 98/182/EG van de Commissie van 30 juli 1997 betreffende steun van de regio Friuli-Venezia Giulia (Italië) ten gunste

van wegvervoersondernemingen uit die regio, nietig voorzover daarin de vanaf 1 juli 1990 uitgekeerde steun aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, onwettig wordt verklaard.

2) Verklaart artikel 5 van beschikking 98/182 nietig voorzover de Italiaanse Republiek daarbij wordt gelast, die steun terug te vorderen.

3) Verwerpt het beroep voor het overige.

4) Verstaat dat elk der partijen haar eigen kosten zal dragen."

De hogere voorziening

25 In het kader van de hogere voorziening concludeert de Italiaanse Republiek dat het het Hof behage:

— primair het bestreden arrest te vernietigen;

— subsidiair de bestreden beschikking nietig te verklaren voorzover zij verplicht tot terugvordering van de verleende steun, vermeerderd met rente;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

26 De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— de hogere voorziening af te wijzen;

— het bestreden arrest te vernietigen of, subsidiair, dit te vernietigen voorzover daarin de bestreden beschikking gedeeltelijk nietig is verklaard;

— de Italiaanse Republiek en Impresa Edo Collorigh e.a. (hierna: „Collorigh e. a"), die tot de verzoeksters in eerste aanleg behoorden, in de kosten te verwijzen.

27 In de memorie van antwoord naar aanleiding van de mededeling inzake de hogere voorziening concluderen Collorigh e.a. in wezen, dat het het Hof behage:

— het bestreden arrest nietig te verklaren voorzover dit:

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

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

— de bevoegde autoriteiten van de Italiaanse Republiek verplicht tot terugvordering van de als onwettig aangemerkte steun;

— subsidiair, de bestreden beschikking nietig te verklaren, voorzover zij de verplichting oplegt de verleende subsidies, vermeerderd met rente, terug te vorderen;

— meer subsidiair, de bestreden beschikking nietig te verklaren en de verplichting tot terugbetaling te beperken tot een minimaal bedrag waarbij rekening wordt gehouden met de daadwerkelijk door de betrokken ondernemingen gerealiseerde winst en de op deze rustende fiscale verplichtingen.

De incidentele hogere voorziening

Argumenten van partijen

28 Met haar incidentele hogere voorziening, die als eerste dient te worden onderzocht, stelt de Commissie dat het Gerecht zowel zijn verplichting om ambtshalve de ontvankelijkheid te onderzoeken van in eerste instantie aangetekende beroepen heeft geschonden, als artikel 173, lid 4, van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, lid 4, EG), betreffende het criterium van het individueel belang. Volgens de Commissie had het Gerecht moeten oordelen dat

genoemde beroepen niet-ontvankelijk dienden te worden verklaard vanwege het ontbreken van een dergelijk individueel belang, aangezien verzoeksters in eerste aanleg niet konden stellen dat zij bijzondere hoedanigheden hadden of dat sprake was van een feitelijke situatie die hen karakteriseerde ten opzichte van iedere andere, daadwerkelijke of potentiële, begunstigde van de betrokken steunregelingen.

29 Ervan uitgaande dat de bestreden beschikking een handeling van algemene strekking vormt, stelt de Commissie dat zij verzoeksters, ondernemingen die niet het minste specifieke element hebben aangevoerd en ook niet kunnen aanvoeren dat hen ten opzichte van de andere betrokken ondernemingen kan individualiseren, en die niet hebben deelgenomen aan de formele onderzoeksprocedure betreffende de betrokken steunregelingen, niet rechtstreeks en individueel raakt. Meer in het bijzonder heeft deze beschikking volgens de Commissie geen bijzondere rechten van verzoeksters aangetast, welke verschillen van de rechten van de andere ondernemingen die steun uit hoofde van genoemde steunregelingen hebben ontvangen.

30 Volgens de Commissie wordt deze analyse bevestigd door de rechtspraak (zie, met name, arresten van 10 juli 1986, DEFI/Commissie, 282/85, Jurispr. blz. 2469, en 2 februari 1988, Van der Kooy e.a./Commissie, 67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219) en wordt deze niet ontkracht door het arrest van 19 oktober 2000, Italië en Sardegna Lines/Commissie (C-15/98 en C-105/99, Jurispr. blz. I-8855). In het bijzonder bevond in de zaak waarin dit laatste arrest is gewezen, de betrokken onderneming zich in een andere positie, omdat de beschikking van de Commissie haar niet alleen in haar hoedanigheid van potentieel begunstigde onderneming van de steunregeling had geraakt, „doch ook in haar hoedanigheid van daadwerkelijk begunstigde van een uit hoofde van deze regeling toegekende individuele steun waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast".

31 Allereerst benadrukt de Commissie met name dat de volgorde van terugvordering van reeds betaalde steun slechts één van de aspecten van de bestreden beschikking vormt, die nog altijd alle begunstigden betreft, daarbij inbegrepen diegenen die slechts potentieel begunstigde zijn. Vervolgens kan het daadwerkelijke bestaan van een verplichting voor iedere onderneming om verleende steun terug te betalen slechts op grond van complexe vaststellingen worden bepaald. Ten slotte zou, indien elk beroep dat een onderneming waaraan steun is verleend die onwettig en

onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard en waarvan de Commissie in een beschikking de terugvordering heeft gelast, tegen deze beschikking bij het Gerecht instelt ontvankelijk zou zijn, in de gevallen waarin deze ondernemingen geen beroep instellen, iedere prejudiciële verwijzing inzake de terugvordering van dergelijke steun niet-ontvankelijk worden verklaard (zie arrest van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Jurispr. blz. I-833, punten 25 en 26). Volgens de Commissie zou het ongewenste effect van een dergelijke situatie zijn dat begunstigde ondernemingen zouden worden verplicht de beschikking voor het Gerecht aan te vechten binnen de beperkte termijn die voor beroepen tot nietigverklaring is gesteld, voordat zij ook maar zouden weten of, volgens nationaal recht, zij de steun daadwerkelijk zouden moeten terugbetalen; een dergelijk effect dreigt de rechtsbescherming van deze ondernemingen te verzwakken.

32 De Commissie meent dat het middel van niet-ontvankelijkheid een middel van openbare orde is. Aangezien het Gerecht ambtshalve had moeten toetsen of de bestreden beschikking verzoeksters individueel raakt, dient het Hof een dergelijke schending van deze verplichting vast te stellen. Subsidiair verzoekt de Commissie het Hof om zelf de ontvankelijkheid van de in eerste instantie ingestelde beroepen te onderzoeken. In overeenstemming met artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie, zou het deze beroepen als niet-ontvankelijk kunnen afwijzen.

Beoordeling door het Hof

33 Allereerst zij vastgesteld dat de Commissie afstand heeft gedaan van haar subsidiaire conslusies, strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden arrest voorzover dit een deel van de bestreden beschikking nietig heeft verklaard.

34 Artikel 173 van het Verdrag, krachtens hetwelk het Hof de wettigheid van de communautaire handelingen toetst, bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen wegens onbevoegdheid, schending van wezelijke

vormvoorschriften, schending van dit Verdrag of van enige op de uitvoering daarvan betrekking hebbende rechtsregel, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid, tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken.

35 Indien een natuurlijke of rechtspersoon door een beschikking niet individueel wordt geraakt in de zin van genoemde bepaling, hetgeen een essentiële voorwaarde is om beroep te mogen instellen strekkende tot rechterlijke toetsing van een gemeenschapshandeling, is een dergelijk beroep niet-ontvankelijk en vormt deze niet-ontvankelijkheid bijgevolg een middel van openbare orde dat de communautaire rechter kan, en zelfs moet, opwerpen (zie met betrekking tot een gebrek aan belang van een partij bij het instellen of voortzetten van een hogere voorziening, arrest van 19 oktober 1995, Rendo e.a./Commissie, C-19/93 P, Jurispr. blz. I-3319, punt 13).

36 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen degenen die niet adressaat van een beschikking zijn, slechts stellen individueel te worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (zie, met name, arresten van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 197, 223, en 2 april 1998, Greenpeace Council e.a./Commissie, C-321/95 P, Jurispr. blz. I-1651, punten 7 en 28; en arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, reeds aangehaald, punt 32).

37 Zo heeft het Hof geoordeeld dat een onderneming in beginsel niet kan opkomen tegen een beschikking van de Commissie houdende verbod van een sectoriële steunregeling, wanneer deze beschikking haar enkel betreft vanwege het feit dat zij tot de bedoelde sector behoort en wegens haar hoedanigheid van potentieel begunstigde van die regeling. Een dergelijke beschikking vormt ten opzichte van de verzoekende onderneming immers een maatregel van algemene strekking, die in objectief bepaalde situaties van toepassing is en rechtsgevolgen heeft voor een

algemeen en in abstracto omschreven categorie van personen (arrest Van der Kooy e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 15; arrest van 7 december 1993, Federmineraria e.a./Commissie, C-6/92, Jurispr. blz. I-6357, punt 14, en arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, reeds aangehaald, punt 33).

38 Er dient echter te worden herinnerd aan het standpunt van het Hof in het arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, reeds aangehaald, met betrekking tot beschikking 98/95/EG van de Commissie, van 21 oktober 1997, betreffende steun van de regio Sardinië (Italië) aan scheepvaartondernemingen op Sardinië (PB 1998, L 20, blz. 30), die de Italiaanse Republiek verplichtte, van iedere begunstigde van de betrokken leningen en leases het gedeelte van een bedrag terug te vorderen dat als steun kon worden aangemerkt. In de punten 34 en 35 van genoemd arrest heeft het Hof geoordeeld dat Sardegna Lines individueel werd geraakt door beschikking 98/95 en dat haar hiertegen ingestelde beroep ontvankelijk was, aangezien de onderneming Sardegna Lines door deze beschikking niet alleen werd geraakt in haar hoedanigheid van scheepvaartonderneming op Sardinië en dus als potentieel begunstigde van de steunregeling voor Sardinische reders, doch ook in haar hoedanigheid van daadwerkelijk begunstigde van een uit hoofde van deze regeling toegekende individuele steun waarvan de Commissie de terugvordering had gelast.

39 Anders dan de Commissie stelt, is dit in de onderhavige zaak nu juist het geval, aangezien rekwirantes zich in een andere positie bevinden dan die van aanvragers voor wie een beschikking van de Commissie het karakter van een maatregel van algemene strekking heeft. Verzoeksters worden door de bestreden beschikking niet alleen geraakt als ondernemingen uit de sector voor goederenvervoer in de regio, waaraan potentieel steun wordt verleend, maar ook als daadwerkelijk begunstigden van de individuele steun die uit hoofde van deze regeling is verleend en waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast. Zoals volgt uit de punten 10 en 11 van het bestreden arrest, zijn het aantal aanvragen dat voor steunverlening in aanmerking kwam en de hoogte van de voor steunverlening voorziene kredieten gedurende de periode van 1981 tot 1985 en 1985 tot 1995 gepreciseerd in punt II van de bestreden beschikking. Het is dus niet mogelijk dat de Commissie niet op de hoogte was van het bestaan van genoemde daadwerkelijke begunstigden.

40 Aangezien uit het voorgaande volgt dat de beroepen van verzoeksters in de onderhavige zaak ontvankelijk waren, heeft het Gerecht in geen enkel opzicht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door niet ambtshalve de niet-ontvankelijkheid te onderzoeken, op grond dat verzoeksters door de bestreden beschikking niet individueel zouden worden geraakt.

41 Hieruit volgt dat de incidentele hogere voorziening van de Commissie als ongegrond dient te worden afgewezen.

Ten gronde

42 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Italiaanse Republiek twee middelen aan. Haar eerste middel is in wezen ontleend aan een schending van artikel 92, lid 1, van het Verdrag door het Gerecht. Het eerste onderdeel van dit middel stelt een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht bij de uitlegging van deze bepaling. In het tweede en derde onderdeel van dit middel betoogt zij dat het Gerecht als gevolg van een onjuiste beoordeling heeft gesteld dat de steun aan ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichten (hierna: „betrokken steun") de intracommunautaire handel hebben beïnvloed en de mededinging hebben vervalst, en derhalve als nieuwe steunmaatregel moest worden aangemerkt waarvoor de aanmeldingsplicht van artikel 93, lid 3, van het Verdrag gold. Het vierde onderdeel van dit middel is ontleend aan een ontoereikende motivering van het bestreden arrest, op het punt van de beïnvloeding van deze handel door deze steunmaatregelen. Het tweede middel dat de Italiaanse Republiek aanvoert, inzake de vordering tot terugbetaling van genoemde steun, is ontleend aan een beoordelingsfout door het Gerecht alsmede aan schending van het evenredigheids- en het vertrouwensbeginsel.

Het eerste middel

Het eerste onderdeel van het eerste middel: rechtsdwaling door het Gerecht bij de uitlegging van artikel 92, lid 1, van het Verdrag

— Argumenten van partijen

43 De Italiaanse Republiek stelt evenals Collorigh e.a. dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 92, lid 1, van het Verdrag niet restrictief aldus dient te worden uitgelegd dat het vereist dat de in deze bepaling bedoelde steunmaatregelen de intracommunautaire handel werkelijk en concreet moeten beïnvloeden. Volgens hen had het Gerecht de bepaling in die zin moeten uitleggen dat deze vereist dat de Commissie concreet vaststelt en preciseert of, en in voorkomend geval hoeveel, ondernemingen schade hebben geleden.

44 De Commissie meent daarentegen dat zij net zo min als het Gerecht gehouden was om te onderzoeken of de steunmaatregelen feitelijk aan andere ondernemingen uit de Gemeenschap schade hadden berokkend. Noch de bewoordingen van artikel 92 van het Verdrag, dat enkel spreekt van een dreigende vervalsing van de mededinging, noch de structuur van deze bepaling vereisten een dergelijk onderzoek. Bovendien zou een dergelijk onderzoek nagenoeg onmogelijk zijn uit te voeren, in het bijzonder in gefragmenteerde markten die worden gekenmerkt door de aanwezigheid van een zeer groot aantal deelnemers.

— Beoordeling door het Hof

45 Artikel 92, lid 1, van het Verdrag definieert de steun waarop dit artikel betrekking heeft, als steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

46 De door het Verdrag vastgestelde procedureregels verschillen al naar gelang het bestaande of nieuwe steunmaatregelen betreft.

47 Met betrekking tot bestaande steunmaatregelen bepaalt de Commissie ingevolge artikel 93, leden 1 en 2, van het Verdrag en overeenkomstig het beginsel van rechtszekerheid, indien zij in het kader van haar voortdurende onderzoek van deze steunmaatregelen, nadat zij de belanghebbenden heeft aangemaand om hun opmerkingen in te dienen, vaststelt dat een steunmaatregel volgens artikel 92 van het Verdrag niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze maatregel misbruik wordt gemaakt, dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn. Dergelijke steunmaatregelen kunnen derhalve tot uitvoering worden gebracht zolang de Commissie deze niet onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard (zie reeds aangehaalde arresten Italië/Commissie, punten 23 en 25, en Banco Exterior de España, punt 20).

48 Met betrekking tot nieuwe steunmaatregelen bepaalt artikel 93, lid 3, van het Verdrag dat de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte wordt gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Zij verricht dan een eerste onderzoek naar de voorgenomen steun. Indien zij op grond hiervan meent dat dat voornemen niet verenigbaar is met de gemeenschappelijk markt, leidt zij onverwijld de in lid 2 van dit artikel voorziene

contradictoire onderzoeksprocedure in. In dat geval kan de betrokken lidstaat de voorgenomen maatregelen niet ten uitvoer brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid. Nieuwe steunmaatregelen zijn derhalve onderworpen aan preventief onderzoek van de Commissie en zij kunnen in beginsel niet ten uitvoer worden gebracht zolang zij deze niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard.

49 Zoals het Gerecht met name in de punten 77 tot en met 79 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, behoeft de Commissie bij de beoordeling van nieuwe steunmaatregelen die volgens artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij haar moeten worden aangemeld alvorens zij tot uitvoering worden gebracht, niet vast te stellen of sprake is van een werkelijke beïnvloeding van de handel tussen lidstaten en van de mededinging, maar of die steunmaatregelen dit handelsverkeer tussen de lidstaten kunnen beïnvloeden. Indien de Commissie in haar beschikking het werkelijke effect van de reeds verleende steun zou moeten aantonen, zouden lidstaten die in strijd met de aanmeldingsplicht van artikel 93, lid 3, van het Verdrag steun verlenen, worden bevoordeeld ten opzichte van lidstaten die hun steunvoornemens wél aanmelden (arrest van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, „Boussac Saint Frères", C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punten 32 en 33).

50 Derhalve heeft het Gerecht in punt 95 van het bestreden arrest, terecht geoordeeld dat niet hoefde te worden vastgesteld dat bepaalde ondernemingen uit de Gemeenschap door de betrokken steunmaatregelen schade hadden geleden. Dit eerste onderdeel van het eerste middel, betreffende een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht bij de uitlegging van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, dient derhalve als niet gegrond te worden afgewezen.

Het tweede onderdeel van het eerste middel: de beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten en de mededinging door de betrokken steunmaatregelen

— Argumenten van partijen

51 De Italiaanse Republiek en Collorigh e.a. stellen dat het Gerecht, gelet op bepaalde relevante gegevens uit het dossier, had moeten concluderen dat de

betrokken steunmaatregelen geen invloed hadden op de handel tussen de lidstaten en de mededinging. Ten eerste kon het effect van deze steunmaatregelen niet anders dan volstrekt insignificant zijn, omdat het, enerzijds, ging om een zeer laag totaalbedrag en, anderzijds, het aandeel van de wegvervoerders uit de regio in de sector van het intracommunautaire vervoer marginaal was. Ten tweede kon de sector van het internationale goederenvervoer over de weg, waarin contingenten en bilaterale overeenkomsten kenmerkend zijn, nog niet als volledig geliberaliseerd worden beschouwd. Overigens had het Gerecht moeten aantonen dat het communautaire contingent op de markt van internationaal wegvervoer niet was uitgeput, terwijl dat in casu wel het geval was. Ten derde had het Gerecht volgens Collorigh e.a. moeten uitsluiten dat de betrokken steunregelingen de financiële positie van de begunstigde ondernemingen hebben kunnen versterken, aangezien deze maatregelen waren bedoeld als compensatie voor de concurrentie van de marktdeelnemers uit Oostenrijk, Kroatië en Slovenië.

52 De Commissie brengt daartegen in dat, enerzijds, de toepassing van steunmaatregelen die niet een enkele onderneming maar een hele sector begunstigen, in het bijzonder wanneer de structuur van de markt wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van een groot aantal kleine ondernemingen, noodzakelijkerwijs invloed op het handelsverkeer uitoefent. Zoals het Gerecht in punt 86 van het bestreden arrest terecht opmerkt, kan in die context zelfs een vrij geringe steunmaatregel niet-verwaarloosbare gevolgen hebben voor de mededinging en het handelsverkeer, en kan een dergelijke steunmaatregel niet worden geacht van weinig belang te zijn.

53 Anderzijds zou in Italië zelfs vóór 1969 in de sector internationaal goederenvervoer over de weg een zekere mate van mededinging hebben bestaan op grond van de door de Italiaanse Republiek gesloten bilaterale overeenkomsten. In 1981 en 1985, toen de betrokken steunregelingen zijn ingesteld, konden alle vervoerders die in het bezit waren van de voorgeschreven vergunningen op basis van de communautaire contingenten, iedere vorm van vervoer tussen twee lidstaten verrichten, hetgeen een concurrentie tussen ondernemingen uit verschillende lidstaten had gecreëerd of versterkt, zoals het Gerecht heeft opgemerkt in punt 145 van het bestreden arrest. Overigens had het Gerecht correct de redenen weergegeven op grond waarvan het de voordelen die aan de ondernemingen voor internationaal goederenvervoer over de weg zijn toegekend, als steunregelingen in de zin van het Verdrag aanmerkt.

— Beoordeling door het Hof

54 Volgens vaste rechtspraak sluit de betrekkelijk geringe omvang van een steun of de betrekkelijk geringe omvang van de betrokken onderneming niet a priori de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed (zie arresten van 21 maart 1990, België/Commissie, „Tubemeuse", C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 43; 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92-C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 42, en 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Jurispr. blz. I-7747, punt 81). Steun van betrekkelijk geringe omvang beïnvloedt de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten, wanneer de mededinging in de sector waarin de steunontvangende ondernemingen werkzaam zijn, intens is (arresten van 11 november 1987, Frankrijk/Commissie, 259/85, Jurispr. blz. 4393, punt 24, en 26 september 2002, Spanje/Commissie, C-351/98, Jurispr. blz. I-8031, punt 63).

55 Na te hebben vastgesteld dat deze rechtspraak in het onderhavige geval van toepassing was, heeft het Gerecht enerzijds in de punten 84 tot en met 86 van het bestreden arrest terecht geoordeeld, dat de geringe omvang van de begunstigde ondernemingen en het vrij lage steunbedrag niet elke invloed op de mededinging en op het handelsverkeer kunnen uitsluiten wanneer de structuur van de markt, zoals in de sector van het vervoer van goederen over de weg, wordt gekenmerkt door een groot aantal kleine ondernemingen. Anderzijds kan, zoals het Gerecht in punt 94 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, hoewel de vervoerders uit de regio slechts een gering aandeel hebben in de sector, de beperktheid van de mededinging de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag niet uitsluiten. Het heeft in hetzelfde punt hieruit afgeleid dat de betrokken steunmaatregelen de financiële positie en dus het bedrijfspotentieel van de ondernemingen voor goederenvervoer over de weg voor rekening van derden uit de regio ten opzichte van hun concurrenten versterkten en derhalve het intracommunautaire handelsverkeer konden beïnvloeden.

56 Aangezien de Italiaanse Republiek niets heeft aangevoerd op grond waarvan kan worden vastgesteld dat het Gerecht in het onderhavige geval de door het Hof in punt 54 van dit arrest erkende beginselen niet heeft geëerbiedigd, dient dit argument inzake de beïnvloeding van de handel tussen lidstaten en de mededinging door de betrokken steunmaatregelen als niet gegrond te worden verworpen.

57 In de tweede plaats dient het argument van de Italiaanse Republiek en Collorigh e.a., dat het Gerecht had moeten concluderen dat de sector voor internationaal goederenvervoer over de weg, waarin het bestaan van contingenten en bilaterale overeenkomsten kenmerkend is, ten tijde van de bestreden beschikking niet als volledig geliberaliseerd kon worden beschouwd, zodat de betrokken steunmaatregelen niet konden worden geacht de mededinging te beïnvloeden, als niet gegrond te worden verworpen.

58 In punt 92 van het bestreden arrest heeft het Gerecht namelijk vastgesteld dat krachtens de bepalingen van de verordening nr. 1018/68 de communautaire vergunningen die binnen de nationale contingenten, op naam van de vervoerder en voor één enkel voertuig, voor één jaar werden verleend voor het internationale goederenvervoer over de weg, waarbij de houders van vergunningen voor internationaal vervoer tijdens die periode met één voertuig onbeperkt goederen mochten vervoeren tussen de lidstaten van hun keuze.

59 Het Gerecht heeft derhalve terecht geconcludeerd dat de contingenteringsregelingen die van 1969 tot 1993 van kracht waren op de markt van internationaal goederenvervoer over de weg, binnen de vastgestelde contingenten een daadwerkelijke mededinging mogelijk hebben gemaakt, die door het verlenen van de betrokken steun kon worden beïnvloed.

60 In dit verband heeft het Gerecht in punt 96 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat, zelfs indien het communautaire contingent uitgeput was, dit nog niet de conclusie wettigde dat de betrokken steunmaatregelen geen invloed hadden op het intracommunautaire handelsverkeer en de mededinging. Gelet op de vrije keuze die de contingenteringsregelingen de houders van communautaire vergunningen laten ter zake van de lidstaten waartussen zij internationaal goederenvervoer over de weg kunnen verrichten, levert de uitputting van die contingenten hoe dan ook geen enkele aanwijzing over het gebruik dat ervan is gemaakt, met name voor dergelijk vervoer uit of naar Italië of, meer bepaald, de regio.

61 Ten derde is het vaste rechtspraak dat de omstandigheid dat een lidstaat via unilaterale maatregelen de mededingingsvoorwaarden van een bepaalde economische sector probeert aan te passen aan die welke in andere lidstaten heersen, aan die maatregelen niet het karakter van steun ontneemt (arresten van 10 december 1969, Commissie/Frankrijk, 6/69 en 11/69, Jurispr. blz. 523, punten 20 en 21, en 19 mei 1999, Italië/Commissie, C-6/97, Jurispr. blz. I-2981, punt 21).

62 Hieruit volgt dat het Gerecht zich in punt 101 van het bestreden arrest terecht op het standpunt heeft gesteld dat de betrokken steunmaatregelen niet konden worden gerechtvaardigd door het bestaan van een hogere discontovoet in Italië, noch door de concurrentie van marktdeelnemers uit Oostenrijk, Kroatië of Slovenië. Het argument van Collorigh e.a., dat het Gerecht had moeten uitsluiten dat genoemde steunmaatregelen de financiële positie van de begunstigde ondernemingen hebben versterkt, omdat deze steunmaatregelen een compensatie voor genoemde mededinging konden vormen, dient als niet gegrond te worden afgewezen.

63 Derhalve moet het tweede onderdeel van het eerste middel, ontleend aan de beïnvloeding van de intracommunautaire handel en de mededinging, in zijn geheel als niet gegrond worden afgewezen.

Het derde onderdeel van het eerste middel: ten onrechte zijn de betrokken steunmaatregelen als nieuwe steunmaatregelen aangemerkt

— Argumenten van partijen

64 De Italiaanse Republiek en Collorigh e.a. betwisten het oordeel van het Gerecht, in punt 145 van het bestreden arrest, dat de betrokken steunregelingen, omdat zij ten tijde van hun instelling binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vielen, moesten worden aangemerkt als nieuwe steunregelingen waarvoor derhalve de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag bedoelde aanmeldingsplicht gold. Volgens hen had het Gerecht moeten vaststellen dat dergelijke steunregelingen, die in 1981 en 1985 waren ingesteld, als bestaande steunregelingen moesten worden aangemerkt en in voorkomend geval slechts aanleiding konden geven tot een onverenigbaarverklaring voor de toekomst.

65 Daarentegen benadrukt de Commissie, die de door het Gerecht in de punten 142 en 143 gegeven uitlegging van het begrip bestaande steunregelingen niet betwist, dat het gaat om een zeer extensieve opvatting van het begrip bestaande steunregelingen. Aangezien de betrokken steunregelingen in 1981 en 1985 waren ingesteld, vielen zij in elk geval binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en moesten zij als nieuwe steunregelingen worden aangemerkt.

— Beoordeling door het Hof

66 Zoals het Gerecht in punt 5 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, is de sector van internationaal goederenvervoer over de weg door verordening nr. 1018/68 reeds vanaf 1969 gedeeltelijk opengesteld voor de communautaire mededinging en is zij per 1 januari 1993 geheel geliberaliseerd.

67 In punt 94 van het bestreden arrest leidt het hieruit af dat de betrokken steunmaatregelen de financiële positie en dus het bedrijfspotentieel van de ondernemingen voor goederenvervoer over de weg voor rekening van derden uit de regio ten opzichte van hun concurrenten versterkten en derhalve het handelsverkeer tussen lidstaten konden beïnvloeden

68 Deze steunregelingen, die in 1981 en 1985 waren ingesteld, vielen derhalve ten tijde van hun instelling binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Hieruit volgt dat het Gerecht, met de constatering in punt 145 van het bestreden arrest dat deze steunmaatregelen bijgevolg moesten worden aangemerkt als nieuwe steunregelingen waarvoor bijgevolg de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag vermelde aanmeldingsplicht gold, niet blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

69 Derhalve dient het derde onderdeel van het eerste middel, betreffende een onjuiste kwalificatie van de betrokken steunmaatregelen als nieuwe steunmaatregelen, te worden verworpen.

Het vierde onderdeel van het eerste middel: ontoereikende motivering van het arrest

70 Met betrekking tot het vierde onderdeel van het eerste middel — ontoereikende motivering van het bestreden arrest betreffende de beïnvloeding van de intracommunautaire handel door de betrokken steunregelingen — zij eraan herinnerd dat het Gerecht in de punten 76 tot en met 106 van het bestreden arrest uitgebreid heeft toegelicht om welke redenen de Commissie had geoordeeld dat dergelijke steunregelingen de handel tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden en de mededinging konden vervalsen.

71 Derhalve dient het vierde onderdeel van het eerste middel, betreffende een ontoereikende motivering van het arrest, als niet gegrond te worden afgewezen.

72 Gelet op de voorgaande overwegingen kan geen van de vier onderdelen van het eerste middel slagen en dient dit middel derhalve in zijn geheel te worden afgewezen.

Het tweede middel

73 Met het tweede middel, dat uit drie onderdelen bestaat, verwijt de Italiaanse Republiek het Gerecht enerzijds blijk te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de bestreden beschikking, voorzover zij verplicht tot terugvordering van de betrokken steun, vermeerderd met de rente, niet strijdig is met het evenredigheids- en vertrouwensbeginsel, en anderzijds de omvang van de verplichting tot terugvordering van deze steun te hebben miskend.

Het eerste onderdeel van het tweede middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

— Argumenten van partijen

74 In het eerste onderdeel van het tweede middel stellen Collorigh e.a. dat het Gerecht had moeten vaststellen dat de Commisse niet heeft aangetoond dat de terugvordering van de betrokken steun redelijk of noodzakelijk was. De Italiaanse

Republiek benadrukt van haar zijde dat, hoewel deze steun op de situatie van de begunstigde ondernemingen een verwaarloosbare invloed heeft gehad, terugbetaling hiervan voor deze ondernemingen een zeer zware last zou betekenen die voor een groot aantal van hen economisch rampzalig zou kunnen zijn.

— Beoordeling door het Hof

75 Volgens vaste jurisprudentie, die het Gerecht in punt 169 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht, is de ongedaanmaking van onwettige steun door middel van terugvordering het logische gevolg van de vaststelling van de onwettigheid ervan. Bijgevolg kan de terugvordering van onwettige staatssteun teneinde de vroegere toestand te herstellen, in beginsel niet worden beschouwd als een maatregel die onevenredig is ten opzichte van de doelstellingen van de verdragsbepalingen inzake staatssteun (zie arrest Tubemeuse, reeds aangehaald, punt 66, en arrest van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 47).

76 Door de terugbetaling van de steun wordt aan de begunstigde het voordeel ontnomen dat hij op de markt ten opzichte van zijn concurrenten had genoten en wordt de situatie hersteld zoals die bestond voordat de steun werd verleend (zie arrest van 4 april 1995, Commissie/Italië, C-350/93, Jurispr. blz. I-699, punt 22). Uit deze functie van de terugbetaling volgt ook dat de Commissie, in de regel behoudens uitzonderlijke omstandigheden de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid die zij volgens de rechtspraak van het Hof bezit, niet overschrijdt wanneer zij een lidstaat verzoekt de als onwettige steun toegekende bedragen terug te vorderen, aangezien daarmee slechts de vroegere toestand wordt hersteld (zie arresten van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 66, en 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 99).

77 Met betrekking tot het betoog van Collorigh e.a. dat de terugbetaling van de betrokken steun voor de begunstigde ondernemingen een zeer zware last vormt die ertoe kan leiden dat een groot aantal van hen van de markt verdwijnt en derhalve zowel voor de werkgelegenheid als op sociaal gebied dusdanig ernstige gevolgen kan hebben dat deze terugbetaling praktisch niet mogelijk zou zijn, volstaat de opmerking dat de door Collorigh e.a. ingeroepen omstandigheden in geen enkel opzicht de onmogelijkheid van terugbetaling van de betrokken steun kunnen aantonen. Het gaat louter om eventuele interne moeilijkheden.

78 Volgens vaste rechtspraak rechtvaardigt de vrees voor binnenlandse moeilijkheden niet dat een lidstaat de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen niet nakomt (zie met name arresten van 27 juni 2000, Commissie/Portugal, C-404/97, Jurispr. blz. I-4897; 7 maart 2002, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 105, en 26 juni 2003, Commissie/Spanje, C-404/00, Jurispr. blz. I-6695, punt 55).

79 Onder deze omstandigheden heeft het Gerecht in punt 170 van het bestreden arrest terecht geconcludeerd dat geen enkel concreet element was aangevoerd op grond waarvan kon worden aangenomen dat de verplichting om de betrokken steun terug te betalen onevenredig was aan de doelstellingen van het Verdrag.

80 Derhalve dient het eerste onderdeel van het middel – miskenning door het Gerecht van het evenredigheidsbeginsel – te worden afgewezen.

Het tweede onderdeel van het tweede middel: schending van het vertrouwensbeginsel

— Argumenten van partijen

81 Hoewel de Italiaanse Republiek niet de rechtspraak van het Hof betwist op grond waarvan, in het algemeen, een lidstaat die niet met de gemeenschappelijke markt verenigbare steun heeft verleend, zich niet met een beroep op het gewettigd vertrouwen kan onttrekken aan de verplichting om deze terug te vorderen, stelt zij met het tweede onderdeel van haar tweede middel, dat dit beginsel zou kunnen worden geherformuleerd met name in gevallen waarin, zoals in het onderhavige, de maatregel gedurende een zeer lange periode werd toegepast zonder dat deze op enigerlei wijze werd betwist en zelfs gedurende een groot deel van deze periode geoorloofd en verenigbaar is geweest met het Verdrag.

82 De Italiaanse Republiek stelt enerzijds, dat de beperking in de tijd door het dispositief van de bestreden beschikking van de verplichting tot terugvordering van de betrokken steunregelingen, in het onderhavige geval kon worden gerechtvaardigd, aangezien het ging om steun die al meer dan veertien jaar bestond en werd verleend voordat de Commissie in november 1995 de procedure opende, en anderzijds dat het bestreden arrest een reformatio in pejus van deze beschikking vormt, en aldus indruist tegen het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel. Juist om handelingen te voorkomen met betrekking tot situaties die juridisch en economisch door de tijd zijn geconsolideerd, wordt in artikel 15 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag, terecht bepaald dat de bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen verjaren na een termijn van tien jaar, die ingaat op de dag waarop deze steun is verleend. Hoewel de bepaling ratione temporis niet op het onderhavige geval van toepassing is, kunnen daaruit nuttige beoordelingselementen worden afgeleid om het effect in de tijd van de terugvordering van de betrokken steun op redelijke wijze te beperken.

83 Collorigh e.a. sluiten zich bij deze stelling aan, waarbij zij benadrukken dat het Gerecht in punt 173 van het bestreden arrest ten onrechte heeft verklaard dat de ondernemingen die de genoemde steun hadden ontvangen geen enkele mogelijkheid hadden om uitzonderlijke omstandigheden in te roepen die hun vertrouwen in de rechtmatigheid van deze steun konden wettigen en om zich bijgevolg tegen het terugvorderen van deze steun te verzetten. Volgens hen heeft het Gerecht bij zijn overwegingen talrijke elementen betrokken, die stellig als uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden gekwalificeerd.

84 De Commissie brengt daartegen in dat het Gerecht, in de punten 172 en 173 van het bestreden arrest, terecht heeft geweigerd vast te stellen dat sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die het gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun konden doen onstaan.

85 Volgens haar voert de Italiaanse Republiek geen enkel overtuigend argument aan om deze conclusie te weerleggen. Ten eerste zijn, omdat er geen verjaringstermijn bestaat, noch de bewering dat de maatregelen al tien of veertien jaar werden toegepast op het moment dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure opende, noch de verwijzing naar artikel 15 van verordening nr. 659/1999 relevant. Vervolgens is het onjuist om te stellen, dat de betrokken maatregel „gedurende een lange periode wettig en verenigbaar met het Verdrag is geweest". Integendeel, de genoemde maatregel is nooit wettig geweest omdat zij niet is aangemeld. Bovendien heeft de Commissie, toen zij de gelegenheid had om deze regeling te onderzoeken, deze onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard en is haar beschikking bevestigd door het bestreden arrest, dat op dit punt niet wordt betwist. Ten slotte is deze onverenigbaarheid, in tegenstelling tot hetgeen de Italiaanse Republiek stelt, niet plotseling opgekomen, maar kenmerkte zij de betrokken steunregelingen vanaf de datum dat deze zijn ingesteld.

— Beoordeling door het Hof

86 Uiteraard valt niet uit te sluiten dat de ontvanger van onwettig toegekende steun zich kan beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die zijn vertrouwen in de

rechtmatigheid van de steun konden wettigen, en zich bijgevolg tegen de terugbetaling ervan kan verzetten. In een dergelijk geval staat het aan de nationale rechter, zo die wordt aangezocht, de omstandigheden van het geval te beoordelen, eventueel na het Hof van Justitie prejudiciële uitleggingsvragen te hebben gesteld (arresten van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, C-5/89, Jurispr. blz. I-3437, punt 16, en 7 maart 2002, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 103).

87 Allereerst heeft het Gerecht in de onderhavige zaak, in punt 172 van het bestreden arrest, vastgesteld dat de betrokken steun in strijd met de verplichting van artikel 93, lid 3, van het Verdrag was verleend zonder vantevoren bij de Commissie te zijn aangemeld.

88 Vervolgens heeft het Gerecht in hetzelfde punt van het bestreden arrest terecht geconcludeerd dat het feit dat de begunstigde ondernemingen kleine ondernemingen waren, geen grond was dat zij een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van deze steunmaatregelen konden hebben.

89 Voorzover de Italiaanse Republiek stelt dat het Gerecht, aangezien de begunstigde ondernemingen op de rechtmatigheid van de al vele jaren bestaande en verleende steun hadden vertrouwd, had moeten concluderen dat deze lange periode bij deze begunstigden met betrekking tot de terugvordering van de betrokken steun een gerechtvaardigd vertrouwen had doen ontstaan dat, zoals het Hof eerder heeft geoordeeld, voor de uitoefening van de bevoegdheid door de Commissie een beperking in de tijd rechtvaardigt, volstaat het antwoord dat een dergelijke verjaringstermijn van te voren moet worden vastgesteld, en dat de communautaire wetgever bevoegd is om deze termijn en de voorwaarden voor de toepasselijkheid daarvan vast te stellen (zie, in die zin, arrest van 14 juli 1972, Geigy/Commissie, 52/69, Jurispr. blz. 787, punt 21). Deze had op de datum van de bestreden beschikking, nog niet uit hoofde van het Verdrag een verjaringstermijn vastgesteld op het gebied van het toezicht op verleende steun, aangezien verordening nr. 659/1999, die pas in werking is getreden op 16 april 1999, niet op de feiten van de onderhavige zaak van toepassing was.

90 Het fundamentele vereiste van rechtszekerheid verzet zich evenwel ertegen, dat de Commissie eindeloos kan wachten met de uitoefening van haar bevoegdheden (zie arrest Geigy/Commissie, reeds aangehaald, punten 20 en 21, en arrest van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 140). In dit verband kan een vertraging waarmee de Commissie heeft besloten om een steunregeling onwettig te verklaren en te bepalen dat zij ongedaan moet worden gemaakt en door een lidstaat moet worden teruggevorderd, onder bepaalde omstandigheden bij de begunstigden een gewettigd vertrouwen wekken, dat eraan in de weg staat dat de Commissie de genoemde lidstaat kan gelasten terugbetaling van die steun te vorderen (zie arrest van 24 november 1987, RSV/Commissie, 223/85, Jurispr. blz. 4617, punt 17). De omstandigheden van de zaak waarin dit arrest is gewezen, waren evenwel uitzonderlijk en zijn niet te vergelijken met die van de onderhavige zaak. De maatregel die in dat arrest aan de orde was, betrof namelijk een sector waaraan al jaren steun werd verleend die door de Commissie was goedgekeurd en die bestemd was als tegemoetkoming in de extra kosten van een operatie waarvoor reeds steun was verleend welke was goedgekeurd (arrest van 28 januari 2003, Duitsland/Commissie, C-334/99, Jurispr. blz. I-1139, punt 44).

91 Hoe dan ook kan in geval van niet-aangemelde steunmaatregelen een dergelijke vertraging slechts aan de Commissie worden verweten vanaf het moment dat zij kennis heeft gekregen van het bestaan van niet met de gemeenschappelijke markt verenigbare steunmaatregelen.

92 In het onderhavige geval staat vast dat de Commissie pas in september 1995 kennis heeft gekregen van de betrokken steunregelingen. Rekening houdend met het feit, enerzijds, dat de Commissie dergelijke steunregelingen niet had goedgekeurd en, anderzijds, dat de complexe situatie waarin deze steun was verleend haar onbekend was, moest dan ook voordat een beschikking kon worden gegeven, de steun worden onderzocht. Onder deze omstandigheden is het tijdsverloop tussen september 1995 en de datum waarop de bestreden beschikking is gegeven, te weten 30 juli 1997, redelijk. Derhalve kan het Gerecht niet worden verweten dat het dienaangaande het vertrouwensbeginsel niet heeft geëerbiedigd.

93 Derhalve dient het tweede onderdeel van het tweede middel te worden afgewezen.

Het derde onderdeel van het tweede middel: de verplichting tot terugbetaling van de betrokken steun

— Argumenten van partijen

94 Met het derde onderdeel van het tweede middel stelt de Italiaanse Republiek dat artikel 4 van de bestreden beschikking, waarnaar wordt verwezen in artikel 5 ervan, dat de terugbetaling van de met het Verdrag onverenigbare steun gelast, geen enkel onderscheid maakt tussen de steun aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten en ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichten, en dat dit artikel 4 ondubbelzinnig vaststelt dat alle steun die de regio vanaf 1 juli 1990 heeft verleend, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Derhalve is het beginsel dat, wanneer het dispositief van een beschikking onduidelijk is, naar de overwegingen hiervan kan worden verwezen, in het onderhavige geval niet relevant.

95 De Commissie brengt hiertegen in dat niet duidelijk is of de in artikel 4 van de bestreden beschikking genoemde datum van 1 juli 1990 uitsluitend betrekking heeft op de steun die is verleend aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten of dat zij tevens betrekking heeft op de steun die is verleend aan ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichten. Volgens de Commissie sluiten de overwegingen van de bestreden beschikking, zoals het Gerecht in de punten 153 en 154 van het bestreden arrest terecht in herinnering heeft gebracht, elke twijfel in dit verband uit en preciseren deze dat de beperking in de tijd van 1 juli 1990 uitsluitend betrekking heeft op steun die aan de eerste categorie ondernemingen is verleend, zodat zij niet geldt voor de ondernemingen van de tweede categorie. Overigens maakt de analyse van het Gerecht in punt 165 van het arrest, waarvoor het gehele dispositief van de bestreden beschikking is onderzocht, deze stelling van de Italiaanse Republiek onaannemelijk.

— Beoordeling door het Hof

96 In tegenstelling tot hetgeen de Italiaanse Republiek stelt, heeft het Gerecht in punt 164 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat artikel 4 van de bestreden beschikking dubbelzinning is geformuleerd voor wat de eis van terugvordering betreft, die zowel betrekking kan hebben op de steun die is verleend sinds de instelling van de steunregelingen, als enkel op de steun die sinds 1 juli 1990 is verleend.

97 Hoe het ook zij, in punt 163 van het bestreden arrest, is het Gerecht uitgegaan van het algemene beginsel dat het dispositief van een handeling onafscheidelijk verbonden is met de motivering ervan, en, indien nodig, moet worden uitgelegd met inachtneming van de overwegingen die tot de vaststelling ervan hebben geleid (zie met name arrest van 15 mei 1997, TWD/Commissie, C-355/95 P, Jurispr. blz. I-2549, punt 21, en arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 41).

98 In dit verband heeft het Gerecht, in de punten 164 en 166 van het bestreden arrest, enerzijds geconcludeerd dat tegen de achtergrond van de motivering van de bestreden beschikking, in het bijzonder punt VIII, laatste alinea, daarvan, artikel 4 van deze beschikking aldus moet worden uitgelegd dat de steun die ingevolge de wetten nrs. 28/1981 en 4/1985 vanaf 1 juli 1990 is verleend aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, alsmede de steun die sinds de instelling van de betrokken steunregelingen is verleend aan ondernemingen die internationaal goederenvervoer over de weg verrichten, niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

99 Anderzijds heeft het Gerecht in punt 165 van het bestreden arrest geoordeeld dat deze uitlegging volgt uit het dispositief van de bestreden beschikking in haar geheel beschouwd, en geeft een dergelijke analyse niet blijk van enige beoordelingsfout van het Gerecht.

100 Hieruit volgt dat het derde onderdeel van het tweede middel, dat betrekking heeft op de omvang van de verplichting tot terugvordering van de betrokken steun, moet worden afgewezen.

101 Gelet op de voorgaande overwegingen moet het tweede middel van de hogere voorziening in zijn geheel worden afgewezen.

102 Aangezien geen van de twee door de Italiaanse Republiek ter ondersteuning van haar hogere voorziening aangevoerde middelen kan slagen, moet deze worden verworpen.

Kosten

103 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat ingevolge artikel 118 van het Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen voorzover dit is gevorderd. Ingevolge artikel 69, lid 3, eerste alinea, van dit Reglement kan het Hof evenwel beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Italiaanse Republiek en Collorigh e.a. in het kader van de hogere voorziening en de Commissie in het kader van de incidentele hogere voorziening ten aanzien van de door hen aangevoerde middelen in het ongelijk zijn gesteld, dient te worden beslist dat elk van hen de eigen kosten draagt.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) Wijst de hogere voorziening en de incidentele hogere voorziening af.

2) Verwijst de Italiaanse Republiek, Impresa Edo Collorigh e.a. en de Commissie van de Europese Gemeenschappen elk in hun eigen kosten.

Skouris Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 april 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris