FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED fremsat den 14. september 2006 [1]

I — Indledning

1. Denne sag vedrører på ny spørgsmålet om ufravigeligheden af princippet om retskraft. Det drejer sig denne gang om en retskraftig dom, som er afsagt af en italiensk civildomstol, og hvori den italienske stat i henhold til national ret forpligtes til at udbetale en betinget støtte, som den har bevilget, skønt Kommissionen tidligere har vedtaget en beslutning, hvori den pågældende støtte erklæres for uforenelig med fællesskabsretten. I den efterfølgende procedure vedrørende tilbagesøgning af den i henhold til fællesskabsretten ulovligt bevilgede støtte har den støttebegunstigede over for de italienske myndigheder henvist til den af den italienske domstol afsagte retskraftige dom. Det centrale spørgsmål er, om en national domstolsafgørelse kan forhindre Kommissionen i at udøve sin eksklusive kompetence til at undersøge, hvorvidt en statsstøtte er forenelig med fællesskabsretten, og i givet fald træffe afgørelse om, at den ulovligt bevilgede støtte skal tilbagesøges.

1 — Originalsprog: nederlandsk.

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

2. Artikel 4, litra c), EKSF forbyder medlemsstaterne at bevilge alle former for subventioner eller støtte til kul- og stålsektoren.

3. På grund af den alvorlige krise inden for stålsektoren i Europa er der siden 1980 blevet vedtaget en række undtagelser fra dette absolutte forbud. Disse undtagelser har hjemmel i artikel 95, stk. 1 og 2, EKSF.

4. Fra midten af 1981 og frem til slutningen af 1985 gjaldt Kommissionens beslutning nr. 2320/81/EKSF [2], som ændret ved beslutning nr. 1018/85/EKSF [3] (den såkaldte

2 — Kommissionens beslutning nr. 2320/81/EKSF af 7.8.1981 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien, EFT L 228, s. 14.

3 — Kommissionens beslutning nr. 1018/85/EKSF af 19.4.1985 om ændring af beslutning nr. 2320/81/EKSF om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien, EFT L 110, s. 5.

»anden støttekodeks«). Formålet med denne kodeks var at yde støtte med henblik på at forbedre situationen i denne sektor og atter bringe produktionsevnen på niveau med efterspørgslen. Støtten skulle være tidsbegrænset og krævede en forhåndsgodkendelse. Der blev i kodeksen fastsat en procedure for en sådan forhåndsgodkendelse.

5. Artikel 8, stk. 1, i den anden støttekodeks lyder således:

»Kommissionen underrettes så betids om projekter vedrørende indførelse eller ændring af den [...] omhandlede støtte, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. [...] Den pågældende medlemsstat kan kun gennemføre de planlagte foranstaltninger med Kommissionens billigelse og under overholdelse af de af den fastsatte betingelser.«

6. Den 1. januar 1986 blev denne kodeks i medfør af Kommissionens beslutning nr. 3484/85/EKSF[4] erstattet af den tredje støttekodeks, som var gældende fra den 1. januar 1986 til den 31. december 1988. Hvad angår undtagelserne fra støtteforbudet var bestemmelserne i denne kodeks mere begrænsede. I henhold til artikel 3 i den tredje støttekodeks kunne der ydes støtte til fremme af tilpasningen til nye lovbestemte miljøbeskyttelsesnormer af anlæg, forudsat at den samlede støtte udtrykt i nettosubventionsækvivalent ikke oversteg 15% af de investeringsudgifter, der var direkte knyttet til den pågældende miljøbeskyttelsesforanstaltning.

7. Artikel 1, stk. 3, i den tredje støttekodeks præciserer, at den i kodeksen omhandlede støtte kun kan iværksættes i overensstemmelse med den i artikel 6 nævnte procedure, og at der ikke må finde udbetalinger sted efter den 31. december 1988.

8. Artikel 6, stk. 1, 2 og 4, i den tredje støttekodeks lyder således:

»1. Kommissionen underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af den [...] omhandlede støtte, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Den underrettes på samme vilkår om enhver påtænkt anvendelse inden for jern- og stålindustrien af støtteordninger med hensyn til hvilke den i forvejen har udtalt sig på grundlag af EØF-traktatens bestemmelser. De i denne artikel omhandlede støtteprojekter skal være anmeldt til Kommissionen senest den 30. juni 1988.

4 — Kommissionens beslutning nr. 3484/85/EKSF af 27.11.1985 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien, EFT L 340, s. 1.

2. Kommissionen underrettes så betids, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil og senest den 30. juni 1988, om alle finansielle interventioner (erhvervelse af kapitalinteresser, kapitalindskud eller tilsvarende foranstaltninger), som af medlemsstaterne, regionale instanser eller organer, der anvender statsmidler i dette øjemed, påtænkes gennemført til fordel for jern- og stålvirksomheder.

Kommissionen tager stilling til, om disse interventioner indeholder støtteelementer som omhandlet i artikel 1, stk. 2, og vurderer i givet fald, om disse er forenelige med artikel 2 til 5.

[...]

4. Såfremt Kommissionen efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger konstaterer, at en støtteforanstaltning ikke er forenelig med bestemmelserne i denne beslutning, giver den den pågældende medlemsstat meddelelse om sin beslutning. Kommissionen træffer en sådan beslutning senest tre måneder efter modtagelsen af de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan vurdere den pågældende støtteforanstaltning. Bestemmelserne i EKSF-traktatens artikel 88 finder anvendelse, såfremt en medlemsstat ikke efterkommer den pågældende beslutning. Den pågældende medlemsstat kan kun iværksætte de i stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger med Kommissionens godkendelse og på de af denne fastsatte vilkår.«

9. Den tredje støttekodeks blev erstattet af Kommissionens beslutning nr. 322/89/EKSF [5] (den såkaldte »fjerde støttekodeks«). Den fjerde støttekodeks var gældende fra den 1. januar 1989 til og med den 31. december 1991. Artikel 3 i den fjerde støttekodeks er identisk med artikel 3 i den tredje støttekodeks.

10. Efter EKSF-traktatens udløb den 23. juli 2002 gælder EF-traktatens støttebestemmelser også for støtte, der udbetales til jern- og stålindustrien.

B — *Nationale bestemmelser*

11. Lov nr. 183 af 2. maj 1976 (herefter »lov nr. 183/1976«) [6] gør det muligt at yde direkte kapitalstøtte og rentetilskud svarende til et maksimum på 30% af investeringen i forbindelse med industriforehavender i Mezzogiorno.

5 — Kommissionens beslutning nr. 322/89/EKSF af 1.2.1989 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien, EFT L 38, s. 8.

6 — Legge n° 183/1976 sulla disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (lov om ekstraordinære interventionsforanstaltninger i det sydlige Italien), GURI nr. 121 af 8.5.1976.

12. Artikel 2909 i codice civile (den italienske civillov) indeholder en bestemmelse, hvorefter det ikke er muligt at gøre grunde gældende, som er omfattet af en retskraftig dom, hvilket ud fra en processuel betragtning indebærer, at det ikke er muligt for en domstol at tage stilling til en retslig afgørelse, som en anden domstol allerede har taget definitivt stilling til. Ifølge den forelæggende rets opfattelse gælder dette ikke blot for grunde, der allerede er blevet gjort gældende i en tidligere procedure, men derimod også for de grunde, som kunne have været gjort gældende.

III — Faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

Faktiske omstændigheder/kronologisk oversigt

13. De faktiske omstændigheder fremgår (i kronologisk rækkefølge) af sagens akter på følgende vis:

— Den 6. november 1985 anmodede selskabet Lucchini Siderurgica SpA (herefter »Luccini«) om finansiel støtte i henhold til lov nr. 183/1976. Af en samlet investering på 2 550 000 000 ITL til modernisering af visse anlæg anmodede selskabet om et lån på 1 020 000 000 ITL til en lav rente og et statstilskud på 765 000 000 ITL (svarende til ca. 30% af investeringen).

— Den 11. juni 1986 bevilgede det pågældende kreditinstitut, som forestod undersøgelsen af låneansøgningen, et lån på 1 020 000 000 ITL med en løbetid på ti år og til en nedsat rente på 4,25%.

— Den 20. april 1988 meddelte de kompetente italienske myndigheder Kommissionen i henhold til artikel 6, stk. 1, i den tredje støttekodeks, at de havde til hensigt at bevilge Lucchini støtte. I henhold til anmeldelsen ville de italienske myndigheder bevilge en investeringsstøtte på 2 550 000 000 ITL til forbedring af miljøkvaliteten i form af et lån til en nedsat rente (rentetilskuddet beløb sig til ca. 367 000 000 ITL), og i form af et statstilskud (på 765 000 000 ITL).

— Ved skrivelse af 22. juni 1988 udbad Kommissionen sig yderligere oplysninger om arten af disse subventionerede investeringer og de nærmere vilkår (procentsats, løbetid) for det ansøgte lån. I skrivelsen krævede Kommissionen tillige svar på, hvorvidt støtten blev bevilget under anvendelse af en generel

miljøbeskyttelseslovgivning med henblik på at kunne tilpasse eksisterende anlæg til nye relevante beskyttelsesnormer, samt hvilke beskyttelsesnormer der var tale om. De kompetente italienske myndigheder reagerede ikke på Kommissionens anmodning.

— Da fristen for bevilling af støtte i henhold til den tredje støttekodeks rykkede nærmere (den 31.12.1988), bevilgede de kompetente italienske myndigheder (på daværende tidspunkt AGENSUD) den 16. november 1988 ved beslutning nr. 7372 en foreløbig støtte til Lucchini i form af kapitaltilskud på i alt 382 500 000 ITL, hvilket repræsenterede 15% af den samlede investering (i stedet for 30% som fastsat i lov nr. 183/1976), der skulle udbetales før den 31. december 1988 i overensstemmelse med kravet i den tredje støttekodeks. Ansøgningen om rentetilskud blev imidlertid afvist, da det samlede støttebeløb ellers ville overskride den i den tredje støttekodeks tilladte grænse på 15%. Ifølge artikel 6 i den tredje støttekodeks påhvilede det Kommissionen at give tilladelse til gennemførelsen af støtten, og AGENSUD foretog ingen udbetaling.

— Kommissionen indledte den 13. januar 1989 den i artikel 6, stk. 4, i den tredje støttekodeks nævnte procedure, idet den som følge af manglende oplysninger fra de italienske myndigheder ikke var i stand til at vurdere foreneligheden af støtteforanstaltningen i sin helhed. En tilsvarende meddelelse blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 23. marts 1990 [7].

— Da støtten endnu ikke var udbetalt, anlagde Lucchini i mellemtiden den 6. april 1989 sag mod AGENSUD ved en civilretsdomstol (Tribunale civile e penale di Roma) med påstand om, at det blev fastslået, at selskabet i henhold til lov nr. 183/1976 havde ret til udbetaling af 765 000 000 ITL (30% af investeringen) og 367 000 000 ITL (rentetilskud).

— De italienske myndigheder gav den 9. august 1989 via telefax Kommissionen de inden for rammerne af den af Kommissionen indledte procedure ønskede oplysninger om den pågældende støtte.

— Ved skrivelse af 18. oktober 1989 meddelte Kommissionen de italienske myndigheder, at den ikke fandt deres svar tilfredsstillende, eftersom der fortsat manglede en række nærmere detaljer. Kommissionen gjorde i denne skrivelse desuden opmærksom på, at

7 — EFT C 73, s. 5.

den var berettiget til at træffe endelig afgørelse på grundlag af de foreliggende oplysninger, såfremt de italienske myndigheder ikke kunne give et acceptabelt svar inden for 15 arbejdsdage. Denne skrivelse forblev ubesvaret.

— Den 20. juni 1990 fastslog Kommissionen endegyldigt ved beslutning nr. 90/555/EKSF, at støtten var uforenelig med fællesskabsretten. Afgørelsen blev bekendtgjort i en pressemeddelelse [8]. Derudover gjorde Kommissionen de italienske myndigheder bekendt hermed i skrivelse af 20. juli 1990 [9]. Endelig blev afgørelsen offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende af 14. november 1990 [10]. Hverken Lucchini eller den italienske regering anlagde sag til prøvelse heraf.

— Den 24. juli 1991 gav den italienske domstol Lucchini medhold i sin klage i første instans. Dommen blev afsagt med hjemmel i lov nr. 183/1976.

— Den 6. maj 1994 stadfæstede appeldomstolen i Rom (Corte d'appello di Roma) førsteinstansafgørelsen. Da der ikke blev iværksat kassationsappel, fik dommen retskraft.

— Da støtten endnu ikke var udbetalt den 20. november 1995, ansøgte og bevilgedes Lucchini et retligt pålæg om udbetaling. Pålægget blev tilsendt industriministeriet (Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, herefter »ministeriet«), der i mellemtiden var blevet den kompetente myndighed. I februar 1996 havde ministeriet endnu ikke efterkommet pålægget, hvorfor Lucchini anmodede om at få dets bilpark beslaglagt.

— Ministeriet udstedte derpå den 8. marts 1996 dekret nr. 17975, hvori der i overensstemmelse med den af Corte d'appello afsagte dom blev bevilget et kapitaltilskud på 765 000 000 ITL og et rentetilskud på 367 000 000 ITL. Dekretet indeholder det forbehold, at støtten helt eller delvist kunne blive tilbagesøgt i tilfælde af, at bevillingen og udbetalingen af denne økonomiske støtte i en fællesskabsbeslutning blev erklæret uforenelig med fællesskabsretten. Den 16. april 1996 blev de pågældende beløb udbetalt med tillæg af lovpligtige renter.

— Kommissionen meddelte den 15. juli 1996 de italienske myndigheder, at dommen fra Corte d'appello i henhold

8 — IP(90) 498 af 20.6.1990.

9 — Forsendelsesanmærkning SG(90) D/24789.

10 — EFT L 314, s. 17.

til beslutning nr. 90/555/EKSF og den tredje støttekodeks var uforenelig med fællesskabsretten og anmodede den italienske regering om at fremsætte bemærkning hertil.

— Den italienske regering tog stilling hertil ved skrivelse af 26. juli 1996, hvor ministeriet fremhævede, at støtten kun var udbetalt under forbehold af, at den kunne tilbagesøges.

— Kommissionen pålagde den 16. september 1996 de italienske myndigheder at tilbagesøge støtten, idet den i modsat fald ville indlede procedure efter artikel 88 EKSF.

— Ministeriet udstedte den 20. september et nyt dekret, dekret nr. 20357, med hvilket den ydede støtte blev ophævet og tilbagesøgt.

— Lucchini anlagde den 16. november 1996 sag mod sidstnævnte dekret ved en forvaltningsdomstol (Tribunale amministrativo regionale Lazio). Selskabet gjorde bl.a. gældende, at det ikke længere var muligt at anfægte kravet på støtte, eftersom dommen fra Corte d'appello havde retskraft. Lucchini fik den 1. april 1999 medhold i sin klage.

— Den 2. november 1999 appellerede Avvocatura dello Stato på vegne af ministeriet denne dom ved Consiglio di Stato.

— Consiglio de Stato har ved afgørelse af 22. oktober 2004 anmodet Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse med henblik på at løse spørgsmålet om uforeneligheden mellem den retskraftige dom fra Corte d'appello og Kommissionens beslutning nr. 90/555.

De præjudicielle spørgsmål

14. Consiglio di Stato, Tvistemålsafdelingen (Sjette Afdeling), har forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Er det, henset til princippet om umiddelbart anvendelige fællesskabsbestemmelsers forrang — i denne sag i form af den generelle EKSF-beslutning

nr. 3484/85, Kommissionens beslutning [nr. 1497] af 20. juni 1990, meddelt den 20. juli 1990, og Kommissionens beslutning nr. 5259 af 16. september 1996 med pålæg om tilbagesøgning af støtte, som alle lå til grund for den tilbagesøgningsforanstaltning, der er genstand for den foreliggende sag (dekret nr. 20357 af 20.9.1996 om ophævelse af dekret nr. 17975 af 8.3.1996 og nr. 18337 af 3.4.1996) — retligt muligt for den nationale forvaltning at tilbagesøge støtte fra en privat støttemodtager, og er forvaltningen forpligtet hertil, selv om der er afsagt en endelig dom, hvorved der er fastslået en ubetinget pligt til at udbetale støtten?

2) Er tilbagesøgningsproceduren derimod — under hensyn til det almindelige princip, hvorefter beslutningen om tilbagesøgning af støtte er undergivet fællesskabsretten, men gennemførelsen heraf og den hertil knyttede tilbagesøgningsprocedure i mangel af fællesskabsbestemmelser herom er undergivet national ret (se vedrørende dette princip Domstolens dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor, Sml. s. 2633) — retligt umulig på grund af en konkret retsafgørelse, der har fået retskraft (artikel 2909 i codice civile), som er bindende i forholdet mellem den private støttemodtager og forvaltningen, og som forvaltningen har pligt til at efterkomme?«

Retsforhandlingerne ved Domstolen

15. Lucchini, den italienske regering, den tjekkiske regering, den nederlandske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Alle parter har afgivet indlæg under retsforhandlingerne den 6. juni 2006.

IV — Stillingtagen

A — *Parternes synspunkter*

16. I denne højst usædvanlige sag, hvor forholdet mellem en af fællesskabsrettens centrale bestemmelser, nemlig artikel 88 EF, og princippet om materiel retskraft skal undersøges og vurderes, er det formålstjenligt på mere udførlig vis end sædvanligt at gengive de argumenter, som parterne i hovedsagen, de intervenerende medlemsstater og Kommissionen har fremført.

17. Lucchini og den tjekkiske regering er i det væsentlige af den opfattelse, at en retskraftig dom har forrang for Fællesskabets interesse i at tilbagesøge en bevilget støtte, som er uforenelig med fællesskabsretten. De

har til støtte herfor henvist til retspraksis i sagerne Eco Swiss [11], Köbler [12], Kühne & Heitz [13] og Kapferer [14]. Også den italienske regering, den nederlandske regering og Kommissionen anerkender betydningen af princippet om retskraft, således som det er fastsat i ovennævnte retspraksis, men er imidlertid af den opfattelse, at princippet ikke er anvendeligt i denne sag, eller at der skal gøres en undtagelse herfra.

18. Lucchini har først og fremmest betvivlet, at forelæggelseskendelsen kan antages til realitetsbehandling. Selskabet har til støtte herfor anført, at sagen ikke vedrører en fællesskabsretsnorm, som skal fortolkes, at der ikke er tale om en retstvist, der skal afgøres, og at de forelagte spørgsmål er af hypotetisk karakter. Subsidiært har Lucchini desuden rejst tvivl om gyldigheden af beslutning nr. 90/555/EKSF som følge af en række påståede processuelle fejl.

19. Hvad angår sagens realitet har Lucchini henvist til fast retspraksis, hvorefter den eneste indsigelse, som en medlemsstat kan gøre gældende over for et af Kommissionen anlagt traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, er indsigelsen om, at det er absolut umuligt at gennemføre beslutningen korrekt. Selskabet har gjort gældende, at denne umulighed følger af den retskraftige og eksigible dom fra Corte d'appello.

20. Lucchini anerkender eksistensen af det grundlæggende princip om, at der ikke må bevilges statsstøtte, hvis der foreligger en beslutning fra Kommissionen om, at den pågældende støtte er uforenelig med fællesskabsretten. Ifølge Lucchinis opfattelse findes der imidlertid en retlig bestemmelse, der har forrang herfor, og som garanterer, at alle økonomiske aktører er beskyttet af princippet om retskraft, som beror på det fundamentale retssikkerhedsprincip.

21. Ud over de ovenfor nævnte domme har den tjekkiske regering ligesom Lucchini henvist til artikel 14, stk. 1, i forordning (EF) nr. 659/1999 [15]. I henhold til denne bestemmelse kan Kommissionen ikke kræve tilbagebetaling af støtten, hvis dette vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabsretten. Den tjekkiske regering er af den opfattelse, at dette er tilfældet, når der foreligger materiel retskraft.

11 — Dom af 1.6.1999, sag C-126/97, Sml. I, s. 3055.
12 — Dom af 30.9.2003, sag C-224/01, Sml. I, s. 10239.
13 — Dom af 13.1.2004, sag C-453/00, Sml. I, s. 837.
14 — Dom af 16.3.2006, sag C-234/04, Sml. I, s. 2585.

15 — Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, EFT L 83, s. 1.

22. Den italienske regering mener ikke, at princippet om retskraft er anvendeligt i denne sag, eftersom dette princip forudsætter, at der er tale om en afgørelse, som er bindende for de samme parter, har samme genstand, og som støtter på samme retsgrundlag [16].

Dertil kommer, at Lucchini kunne have anlagt sag til prøvelse af Kommissionens beslutning. Endelig er en national domstols kompetence begrænset i forhold til fællesskabsretlige støttebestemmelser. En national domstol kan ikke træffe afgørelse om, hvorvidt støtten er lovlig ifølge fællesskabsretten, hvorfor den pågældende doms retskraft i denne sag er af begrænset rækkevidde.

23. Denne tredje forudsætning er ikke opfyldt, dels som følge af forskellene mellem den civilretlige procedure, som førte til Corte d'appellos dom, og den verserende forvaltningsretlige procedure ved den forelæggende ret, dels den kendsgerning, at Corte d'appellos dom hverken har hjemmel i den tredje støttekodeks eller har overholdt Kommissionens beslutning 90/555/EKSF.

24. Den italienske regering har desuden henvist til, at Lucchini ikke kan påberåbe sig princippet om berettiget forventning. Enhver virksomhed ved, at den kun er berettiget til at modtage støtte, når der såvel på nationalt som på europæisk plan hersker enighed herom. Også selv om der på nationalt plan foreligger en retskraftig dom, er dette ikke ensbetydende med, at en virksomhed også må modtage støtten. Virksomheden skal først afvente Kommissionens afgørelse. Kommissionen er nemlig ikke bundet af dommen fra den nationale domstol. Der kan derfor ikke være tale om en beskyttelsesværdig berettiget forventning, der forhindrer tilbagebetaling af støtten.

25. Den nederlandske regering mener, at den foreliggende situation må anses for at have en særlig karakter, hvorfor principperne om retskraft og den nationale procesautonomi kan fraviges. Ifølge den nederlandske regering, der i denne henseende har henvist til Kapferer-dommen, må udgangspunktet være, at retskraften ikke kan tilsidesættes. Indbringes en retskraftig afgørelse på ny for en domstol, vil dette indebære en alvorlig tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og stabiliteten i retlige forbindelser, og indebære en tilsidesættelse af domstolenes prøvelsesret som sådan. Den nederlandske regering har endvidere henvist til princippet om national procesautonomi. Som følge heraf er det i princippet kun muligt at anfægte en retskraftig retlig afgørelse under henvisning til, at den er i strid med fællesskabsretten, såfremt dette er tilladt i henhold til de nationale processuelle bestemmelser.

16 — Med henblik på at tydeliggøre dette har den italienske regering henvist til dom af 19.9.1985, forenede sager 172/83 og 226/83, Hoogovens Groep mod Kommissionen, Sml. s. 2831, præmis 9.

26. Den nederlandske regering er imidlertid af den opfattelse, at der i betragtning af de særlige omstændigheder i dette tilfælde foreligger en undtagelsessituation. I denne sag drejer det sig ifølge den nederlandske regering for det første om en retslig afgørelse om statsstøtte, som er et område, hvor Kommissionen har eksklusiv kompetence; for det andet drejer det sig om en tidligere beslutning fra Kommissionen, af hvilken det entydigt fremgår, at den senere afsagte dom er i strid med fællesskabsretten (i denne sammenhæng skal det påpeges, at alle medlemsstaternes organer, inklusive de nationale domstole, er bundet af Kommissionens beslutninger på området); og for det tredje vidste eller burde den nationale domstol samt de berørte parter have vidst, at støtten allerede var blevet erklæret uforenelig med fællesskabsretten. EF-traktatens støttebestemmelser ville blive frataget deres effektive virkning, hvis det i en undtagelsessituation som den foreliggende ville blive accepteret, at det på ingen måde er muligt at kræve støtte tilbagebetalt.

27. Kommissionen er af den opfattelse, at der må sondres mellem den retskraft, der tillægges domme, med hvilke parterne kan gøre krav gældende inden for rammerne af en kontradiktorisk procedure, og den retskraft, der tillægges domme afsagt af nationale domstole vedrørende statsstøtte, hvor de nationale myndigheders interesse ofte vil være sammenfaldende med de begunstigedes interesser, og hvor det fundamentale spørgsmål om støttens lovlighed for begge parters vedkommende er underlagt bindende fællesskabsretlige bestemmelser.

28. Kommissionen har først og fremmest henvist til den fællesskabsretlige forpligtelse til at anmelde en planlagt støtte til Kommissionen. Forpligtelsen til forudgående anmeldelse gælder for medlemsstaten som sådan, uanset hvilket organ der bevilger støtten. Dette omfatter derfor også domstolene. Den omstændighed, at en støtte bevilges på grundlag af en dom, som er afsagt af en national domstol, fritager ikke medlemsstaten fra forpligtelsen til at foretage en forudgående anmeldelse og til ikke at bevilge støtten, før Kommissionen har givet tilladelse hertil. Desuden udgør forbindelsen mellem det organ, der bevilger støtten, og det organ, der skal anmelde støtten, et internt strukturelt spørgsmål, som ikke kan hindre fællesskabsrettens anvendelse.

29. Opfattelsen, hvorefter en civilretlig dom kan udgøre en hindring for tilbagesøgning af støtte, bygger efter Kommissionens opfattelse på en forveksling mellem to forskellige niveauer: den nationale procedure (navnlig konsekvenserne af en civilretlig dom om nationale forvaltningsbeføjelser) og den procedure, som skal anvendes i forbindelse med bevilling af støtte, og som ikke blot indbefatter den nationale procedure, men derimod også — indtil Kommissionen har givet tilladelse til den anmeldte støtte — de forpligtelser, som fremgår af fællesskabsretten.

30. I denne sag har de pågældende italienske myndigheder i overensstemmelse med den tredje støttekodeks meddelt til Kommissionen, at de havde til hensigt at bevilge en støtte. De nationale myndigheders beslutning vedrørende Lucchinis ansøgning om støtte indeholdt et forbehold, nemlig at bevillingen af støtten var afhængig af Kommissionens tilladelse. Kommissionen nåede imidlertid til den konklusion, at støtten var uforenelig med fællesskabsretten. Den nationale afgørelse har derfor ingen retsvirkning.

31. Først på et senere stadium anerkendte de italienske domstole (i første omgang Tribunale civile e penale di Roma og senere Corte d'appello) Lucchinis subjektive ret til at få udbetalt den pågældende støtte. For de italienske myndigheder udgjorde dette grundlaget for pr. dekret at bevilge støtten, også selv om dekretet indeholdt et forbehold.

32. Kommissionen har fremført to hypoteser, dels en, i henhold til hvilken den bevilgede støtte er identisk med den, som Kommissionen har taget stilling til, og som således er identisk med den ulovlige støtte, dels en anden hypotese, ifølge hvilken der er tale om en anden støtte end den, som var anmeldt til og vurderet af Kommissionen. I begge tilfælde fremgår det imidlertid utvetydigt af retspraksis, hvilke muligheder retsinstansen har. Hvad angår førstnævnte hypotese er den bundet af den beslutning, hvori støtten erklæres uforenelig med fællesskabsretten, hvorfor den må drage konsekvenserne heraf. Med hensyn til den anden hypotese finder den direkte anvendelige stand-still-bestemmelse i artikel 88, stk. 3, EF anvendelse i overensstemmelse med den fortolkning, som Domstolen har foretaget.

33. Der er i realiteten tale om en endelig fællesskabsbeslutning. Den omstændighed, at en sådan afgørelse er uanfægtelig, er ligeledes et udtryk for kravet om retssikkerhed, og afgørelsen er således bindende for alle den italienske stats organer. Den af den italienske domstol afsagte dom har desuden kun retskraft på det nationale plan, men ingen betydning på fællesskabsplan.

34. Kommissionen har derudover henvist til retspraksis [17], hvorefter nationale bestemmelser nemlig skal anvendes på en sådan måde, at den efter fællesskabsretten krævede tilbagesøgning ikke gøres praktisk umulig, og således at fællesskabsinteressen fuldt ud tilgodeses, og til retspraksis [18], ifølge hvilken fællesskabsrettens forrang undertiden indebærer en relativering af retssikkerheden.

35. Kommissionen har afslutningsvist bemærket, at fællesskabsrettens forrang kan indebære, at enhver national handling af administrativ eller lovgivningsmæssig karakter må vige for fællesskabsretten, hvis den er

17 — Kommissionen har her henvist til dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland (»BUG-Alutechnik«), Sml. I, s. 3437, og af 20.3.1997, sag C-24/95, Alcan Deutschland, Sml. I, s. 1591.

18 — Kommissionen har herved bl.a. henvist til dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 64 ff., og af 28.6.2001, sag C-118/00, Larsy, Sml. I, s. 5063, præmis 51-55, samt Kühne & Heitz-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 23-28.

i strid med denne ret. Kommissionen ser ikke nogen grund til, hvorfor dette ikke skulle gælde for en retskraftig dom, der er i strid med fællesskabsretten.

i åbenbar strid med de grundlæggende rettigheder. Af Menneskerettighedsdomstolens praksis fremgår det, at princippet om retskraft ikke kan berettige en åbenbar tilsidesættelse af (fællesskabsretlige) grundlæggende rettigheder [20].

B — *Retlig vurdering*

36. Alle medlemsstaternes nationale retssystemer indeholder princippet om res judicata (retskraft). Det er i retssikkerhedens interesse, at retlige afgørelser, som ikke længere kan appelleres, tillægges en uanfægtelig karakter i forbindelse med de samfundsmæssige relationer. Dette indebærer, at det er udelukket at anlægge en fornyet sag vedrørende samme genstand, med de samme parter og med de samme klagegrunde.

38. Princippet om retskraft respekteres også i Fællesskabets retssystem [21]. Årsagerne hertil er de samme som i de nationale retssystemer. Det er desuden relevant, at dette princip også er anerkendt i forholdet mellem fællesskabsretten og den nationale ret. Dette bekræftes af de ovenfor nævnte domme i sagerne Eco Swiss, Köbler, Kühne & Heitz samt Kapferer.

39. Jeg skal dog påpege, at ingen af disse domme vedrørte udøvelsen af Fællesskabets kompetencer som sådan.

37. Det fremgår imidlertid af en sammenlignende undersøgelse, at retskraften trods den store betydning, som den tillægges, ikke er absolut. Der findes i de forskellige nationale retssystemer undtagelser fra princippet om retskraft, også selv om der hersker strenge krav hertil [19]. Dette er f.eks. tilfældet ved bedrageri, eller når en retskraftig dom er

40. I Köbler-sagen blev fællesskabsretten anvendt fejlagtigt af den domstol, der skulle

19 — Jf. i forbindelse med en mere detaljeret retssammenlignende undersøgelse »Note de recherche« om funktionen og betydningen af princippet om retskraft i medlemsstaterne (internt dokument), som inden for rammerne af denne sag på Domstolens opfordring er udgivet af »Direktion Bibliothek, Forschung und Dokumentation«.

20 — Jf. f.eks. dom af 16.4.2002 i sagen SA Dangeville mod Frankrig, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-III.

21 — Jf. f.eks. kendelse af 11.7.1996, sag C-397/95 P, Coussios mod Kommissionen, Sml. I, s. 3873, og dom af 1.6.2006, forenede sager C-442/03 P og C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. I, s. 4845, og den deri nævnte praksis.

træffe afgørelse i sidste instans. Under visse forudsætninger ville dette kunne medføre en mulighed for at gøre et erstatningskrav gældende. Den pågældende dom havde imidlertid ingen direkte følger for udøvelsen af Fællesskabets kompetencer.

41. I sagen Kühne & Heitz blev fællesskabsretten også anvendt fejlagtigt af den nationale domstol, men dette havde igen ingen indflydelse på udøvelsen af Fællesskabets kompetencer.

42. Det samme gælder i Eco Swiss-sagen og Kapferer-sagen. I disse sager var det i øvrigt muligt at iværksætte appel, men parterne lod de herfor fastsatte frister udløbe.

43. I Eco Swiss-sagen blev der ikke anlagt annullationssøgsmål inden for den fastsatte frist over for en midlertidig voldgiftskendelse, der havde karakter af en endelig afgørelse. Fristerne var i sig selv ikke årsag til, at det var uforholdsmæssigt vanskeligt eller praktisk umuligt at gøre de i fællesskabsretssystemet fastsatte rettigheder gældende. Under disse omstændigheder tvinger fællesskabsretten ikke den nationale ret til at undlade at anvende de nationale processuelle bestemmelser, selv ikke hvis dette havde gjort det muligt at undersøge, hvorvidt der var tale om en tilsidesættelse af fællesskabsretten [22].

44. I Kapferer-sagen blev formalitetsindsigelsen vedrørende den nationale rets kompetence i første omgang ophævet på grundlag af forordning (EF) nr. 44/2001 [23]. Formalitetsindsigelsen blev afvist, men i realiteten fik Kapferers modpart, et postordrefirma, medhold. Postordrefirmaet fandt det derfor ikke nødvendigt endnu en gang at gøre denne indsigelse gældende, da Kapferer iværksatte appel. Denne del af dommen fik derfor retskraft. Også i denne situation fastslog Domstolen, at fællesskabsretten ikke foreskriver, at en national ret skal fravige nationale processuelle bestemmelser, på baggrund af hvilke dens afgørelse får retskraft.

45. Dommen i Köbler-sagen og Kühne & Heitz-sagen har det til fælles, at de vedrørte borgere, der havde udtømt alle muligheder for at iværksætte appel. I begge tilfælde havde sidsteinstansretten forsømt at forelægge et spørgsmål til præjudiciel afgørelse, hvilket medførte en fejlagtig fortolkning af fællesskabsretten. I Köbler-sagen kunne der kompenseres for denne tilsidesættelse af

22 — Denne tilsidesættelse — der var her tale om en aftale, som muligvis var i strid med artikel 81 EF — kunne i øvrigt være blevet bragt til ophør ved Kommissionens eller en national konkurrencemyndigheds intervention. De forskelsbehandlede konkurrenter, som ikke var berørt af retskraften, kunne eventuel også have anlagt sag.

23 — Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22.12.2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, EFT 2001 L 12, s. 1.

fællesskabsretten ved hjælp af en skadeserstatning. I Kühne & Heitz-sagen var det muligt at reparere skaden ved at fravige beslutningens retskraft (som de pågældende forvaltningsmyndigheders beslutning havde vundet ad rettens vej), idet denne myndigheds beføjelse til at tilbagekalde tidligere beslutninger blev fortolket som en forpligtelse til i givet fald at tilbagekalde denne tidligere beslutning.

46. Af denne retspraksis kan udledes, at parterne selv bærer et ansvar for at hævde de rettigheder, som står til deres rådighed (Kapferer), eller alternativt de rettigheder, som kan udledes af fællesskabsretten (Köbler og Kühne & Heitz). Hvis parterne lader fristerne udløbe [24], ikke finder det formålstjenligt at iværksætte appel eller ikke indleder nogen procedure, må de også drage konsekvenserne heraf, hvilket indebærer, at de rettigheder, som de kan udlede af fællesskabsretten, ikke efterfølgende kan gøres gældende. Hvis de derimod aktivt forfægter deres retlige interesser og udtømmer de muligheder, som den nationale procesret indrømmer dem, kan de i henhold til den nationale ret anlægge erstatningssøgsmål på grund af den af staten anvendte ulovlige praksis, dvs. den af den pågældende nationale forvaltningsmyndighed og/eller nationale ret (Köbler) anvendte fællesskabsretsstridige praksis. Alternativt er de, såfremt den nationale ret tillader dette, berettiget til at kræve den omtvistede forvaltningsafgørelse efterprøvet (Kühne & Heitz). Denne retspraksis, hvor hovedvægten lægges på overholdelsen af princippet om retskraft mellem parterne, synes imidlertid ikke at udelukke enhver fravigelse fra princippet. Det er dog kun i helt særlige tilfælde, at der kan gøres en undtagelse herfra, hvor princippet om, at en sag anerkendes som udtryk for det virkelige forhold mellem parterne (»res judicata pro veritate habetur«), må vige for en mere tungtvejende retlig interesse.

47. I denne sag har Corte d'appellos retskraftige dom ikke kun i henhold til italiensk ret virkninger for retsforholdet mellem støttemodtageren og den italienske stat, men indebærer også, at den fællesskabsretligt fastsatte eksklusive kompetence, som Kommissionen har til at prøve den pågældende støtteforanstaltnings forenelighed med det indre marked, udelukkes, hvilket er i strid med de forpligtelser, som Italien på fællesskabsretligt plan er underlagt med hensyn til bevilling af statsstøtte.

48. Denne sag drejer sig ikke om en tvist mellem en national forvaltningsmyndighed og en fysisk person, som alene kan løses inden for rammerne af det nationale retssystem, men derimod om en tvist, som først og fremmest skal afgøres på det fællesskabs-

24 — Der skal naturligvis være tale om rimelige frister.

retlige plan, og hvori sondringen mellem fællesskabsretssystemet og det nationale retssystem — og dermed også mellem de forpligtelser, som påhviler den nationale domstol i henhold til begge retssystemer — er af særlig betydning.

De nationale domstoles forpligtelser

49. I lyset heraf skal jeg i det efterfølgende først behandle de nationale domstoles forpligtelser inden for rammerne af anvendelsen og gennemførelsen af den i denne sag relevante fællesskabsret.

Indledningsvis skal jeg påpege, at der ved anvendelsen af de fællesskabsretlige støttebestemmelser klart må sondres mellem Kommissionens og de nationale domstoles opgaver og kompetencer.

50. Kommissionen, som er det administrative organ, der bærer ansvaret for i Fællesskabets generelle interesse at iværksætte og udforme konkurrencepolitikken, har eksklusiv kompetence til at undersøge, hvorvidt de støtteforanstaltninger, der er omfattet af artikel 87, stk. 1, EF og af de i den denne sag relevante EKSF-støttekodekser, er forenelige med det indre marked [25].

51. Medlemsstaterne skal derfor anmelde en planlagt støtte til Kommissionen (anmeldelsespligt) og vente med at gennemføre støtteforanstaltningen, indtil Kommissionen har taget stilling hertil (standstill-forpligtelse). Ved en »positiv« afgørelse kan den planlagte foranstaltning gennemføres, og ved en »negativ« afgørelse bliver standstill-forpligtelsen til et endeligt forbud [26].

52. Støtte, der udbetales, før den er anmeldt, eller som er blevet udbetalt, skønt der verserer en undersøgelsesprocedure, skal tilbagesøges. Hovedreglen kan sammenfattes således: Medlemsstaterne må ikke bevilge støtte, før Kommissionen udtrykkeligt har taget stilling til, om den pågældende støtte er forenelig med det indre marked.

25 — Jf. bl.a. dom af 21.11.1991, sag C-354/90, Fédération Nationale du Commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (»FNCE«), Sml. I, s. 5505.

26 — Jf. med hensyn til formålet med disse forpligtelser bl.a. dom af 11.12.1973, sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471, præmis 3 og 4, af 21.5.1977, sag 31/77 R og 53/77 R, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 921, præmis 16-29, af 9.10.1984, forenede sager 91/83 og 127/83, Heineken, Sml. s. 3435, præmis 20, og af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen (»Boussac Saint Frères«), Sml. I, s. 307, præmis 16 og 17. Jf. eksempelvis ligeledes dom af 28.1.2003, sag C-334/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1139, præmis 49, og af 15.7.2004, sag C-501/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6717, præmis 67-69.

53. Nationale domstole har derfor ikke beføjelse til at træffe afgørelse om, hvorvidt en støtte er lovlig i henhold til fællesskabsretten [27]. De nationale domstole har derimod en væsentlig opgave i fællesskabsretssystemet med hensyn til at sikre overholdelsen af de fællesskabsretlige støttebestemmelser, navnlig hvad angår overholdelsen af det ovennævnte princip, hvorefter en støtte ikke må bevilges uden udtrykkeligt forudgående samtykke fra Kommissionen, samt med hensyn til anvendelsen og gennemførelsen af de afgørelser, som Kommissionen træffer inden for rammerne af udøvelsen af sine kompetencer.

54. Hvad angår artikel 88, stk. 3, EF er der her tale om en bindende, direkte virkende traktatbestemmelse, som forbyder bevilling af enhver form for støtte, der ikke på forhånd er godkendt af Kommissionen. Tilsvarende gælder for artikel 6 i den i denne sag relevante støttekodeks. Den nationale domstol skal derfor, såfremt den anmodes om at tage stilling til en national afgørelse, hvorefter der bevilges støtte, konsekvent undersøge, om bestemmelserne i artikel 88, stk. 3, EF eller de tilsvarende bestemmelser i EKSF-støttekodeksen er overholdt.

55. Disse hovedregler er udarbejdet i en række domme, hvor Domstolen har præciseret, at de nationale domstole skal beskytte borgernes rettigheder for så vidt angår nationale myndigheders tilsidesættelse af ovennævnte princip og i overensstemmelse med de nationale processuelle muligheder skal drage alle konsekvenser af en sådan tilsidesættelse, såvel med hensyn til gyldigheden af de retsakter, der er udstedt til gennemførelse af støtteforanstaltningerne, som med hensyn til tilbagesøgning af den allerede bevilgede støtte [28].

56. For det andet skal den nationale domstol i sit virke tage udgangspunkt i direkte virkende beslutninger fra Kommissionen efter artikel 88, stk. 2, EF. I Capolongo-sagen [29] har Domstolen allerede fastslået, at beslutninger, som Kommissionen har vedtaget inden for rammerne af den i artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF fastsatte undersøgelsesprocedure, har direkte virkning. Som følge heraf skal den nationale domstol også drage alle konsekvenser af en negativ beslutning, dvs. en beslutning, hvori forbuddet i artikel 87, stk. 1, EF er konkretiseret [30].

57. For det tredje kan den nationale domstol have en rolle at spille i forbindelse med Kommissionens beslutning om tilbagesøgning. Sådanne beslutninger er ifølge arti-

27 — Jf. FNCE-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 12. Se også dom af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 42, og af 17.6.1999, sag C-295/97, Piaggio, Sml. I, s. 3735, præmis 30.

28 — Jf. bl.a. Lorenz-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 8, FNCE-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 12, SFEI-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 40, dom af 16.12.1992, sag C-17/91, Lornoy, Sml. I, s. 6523, præmis 30, af 13.1.2005, sag C-174/02, Streekgewest, Sml. I, s. 85, præmis 17, og af 15.6.2006, forenede sager C-393/04 og C-41/05, Air Liquide, Sml. I, s. 5293, præmis 42.

29 — Dom af 19.6.1973, sag 77/72, Sml. s. 611, præmis 6. Jf. ligeledes dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595.

30 — Jf. Steinike & Weinlig-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 29.

kel 249 EF, sammenholdt med artikel 10 EF, bindende for alle medlemsstaternes organer, inklusive de nationale domstole, som således har pligt til at drage alle de påbudte konsekvenser.

58. Desuden pålægger disse beslutninger den pågældende medlemsstat udtrykkelige og ubetingede forpligtelser, som medlemsstaten ikke kan unddrage sig. Disse forpligtelser har også virkninger for de berørte fysiske personer — først og fremmest dem, som med urette er blevet bevilget støtte, idet disse skal tilbagebetale denne, og dernæst også eventuelle berørte tredjemænd, som i tilfælde af, at medlemsstaten ikke efterkommer tilbagesøgningsforpligtelsen inden for den fastsatte frist, ad rettens vej kan kræve fuldbyrdelse [31] [32].

59. Opfyldelsesforpligtelsen er streng, fordi den skal sikre, at hovedreglen i artikel 87, stk. 1, EF, som består i at imødegå fordrejning af konkurrencevilkårene på det indre marked som følge af statsstøtte, får den virkning, som de kontraherende stater har ønsket.

60. Afslutningsvis skal jeg påpege, at tilbagesøgningen skal ske i henhold til de relevante processuelle bestemmelser i national ret , dog på en sådan måde, at den efter fællesskabsretten krævede tilbagesøgning ikke gøres praktisk umulig (effektivitetsprincippet) [33].

61. Det følger heraf, at den nationale ret, når den skal træffe afgørelse om forhold vedrørende bevilling af støtte i henhold til national ret, altid skal undersøge, om de i artikel 88, stk. 3, EF eller, som i denne sag, de i EKSF-støttekodeksens nævnte forpligtelser er opfyldt, og om der findes beslutninger fra Kommissionen, som enten er i strid med eller opstiller restriktioner eller særlige vilkår for udbetalingen af den pågældende støtte.

62. Samspillet mellem fællesskabsretssystemet og de nationale retssystemer indebærer således, at den nationale domstol ved anvendelsen af nationale retsregler i den konkrete sag altid skal undersøge, om de i fællesskabsretssystemet indeholdte krav er opfyldt, og om anvendelsen af national ret ikke tilsidesætter de kompetencer, som Kommissionen har ved varetagelsen af bestemmel-

31 — Jf. Streekgewest-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 28.

32 — Derudover kan Kommissionen også gøre brug af den ved artikel 88 EF og artikel 228 EF hjemlede mulighed for at tvinge parterne til at opfylde tilbagesøgningsforpligtelsen.

33 — Jf. bl.a. dom af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 12, af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen (»Tubemeuse«), Sml. I, s. 959, præmis 61, BUG-Alutechnik-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 12, Alcan Deutschland-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 24, og dom af 12.10.2000, sag C-480/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8717, præmis 34.

serne om bevilling af støtte, som er en af grundpillerne i fællesskabsretssystemet. I denne sammenhæng skal jeg henvise til dommen i Eco Swiss-sagen [34], hvori Domstolen udtrykkeligt har fastslået, at konkurrencebestemmelserne i fællesskabstraktaterne hører til den offentlige orden. Dette gælder også for de konkurrencebestemmelser, som finder anvendelse på forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, dvs. her artikel 87 EF, 88 EF og 4 EKSF.

63. Desuden skal jeg påpege, at den italienske stat i den procedure, som ligger til grund for tvisten i hovedsagen, har opfyldt eller har forsøgt at opfylde sine forpligtelser i medfør af artikel 6 i støttekodeksen. Regeringen meddelte Kommissionen sin indledende afgørelse om, at den havde til hensigt at bevilge Lucchini en støtte. Derefter afslog den at udbetale støtten, før der forelå en tilladelse hertil fra Kommissionen, og da den som følge af dommen fra Corte d'appello blev tvunget til at udbetale støtten, udbetalte den kun denne med et udtrykkeligt forbehold.

64. Kommissionen tog derpå stilling til den anmeldte støtte. Ved denne stillingtagen tog Kommissionen hensyn til alle de gældende processuelle bestemmelser, navnlig offentliggjorde den anmeldelsen, således at den berørte selv og andre berørte parter havde mulighed for at fremføre bemærkninger hertil. Også beslutningen, i hvilken Kommissionen traf sin endelige negative beslutning, blev behørigt bekendtgjort for den italienske regering og derefter offentliggjort.

65. Henset til det anførte skal jeg fastslå, at der fra de italienske civilretsdomstoles side både under førsteinstans- og appelbehandlingen er blevet begået alvorlige retlige fejl som følge af uvidenhed eller uagtsomhed.

66. I første instans har de italienske domstole ikke overholdt de tidligere nævnte forpligtelser til konsekvent at undersøge, hvorvidt bestemmelserne i artikel 88, stk. 3, EF eller artikel 6 i støttekodeksen var opfyldt, og om der forelå en beslutning, i henhold til hvilken Kommissionen udtrykkeligt godkendte støtten. Ydermere har Corte d'appello under appelbehandlingen ikke overholdt den i mellemtiden af Kommissionen vedtagne negative beslutning. Jeg skal lade det blive ved denne konstatering. Den sidstnævnte domstols grunde til at undlade at anvende fællesskabsretten skal jeg ikke behandle nærmere. Ved en sådan åbenlys tilsidesættelse finder jeg det ikke passende på pædagogisk vis at forsøge at forklare, hvorfor denne begrundelse er retlig uholdbar.

67. I denne forbindelse skal jeg i øvrigt påpege, at også de italienske myndigheder har begået en fejl. De har ganske vist i

34 — Nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 36 og 39. I mit forslag til afgørelse i sag C-321/99 P, ARAP m.fl. mod Kommissionen, dom af 16.5.2002, Sml. I, s. 4287, har jeg allerede anført, at artikel 87 EF og 88 EF hører til den offentlige orden, jf. forslagets punkt 189.

appelinstansen gjort domstolen opmærksom på, at den omtvistede støtte ikke måtte udbetales, før Kommissionen udtrykkeligt havde erklæret den forenelig med det indre marked, men de glemte dog klart at meddele, at Kommissionen i mellemtiden allerede havde vedtaget en beslutning, i hvilken den ansøgte støtte udtrykkeligt var blevet erklæret uforenelig med fællesskabsretten.

68. Endelig vidste eller burde Luccini som sagsøger ved den italienske civilretsdomstol have vidst — der er trods alt tale om en af de største italienske stålproducenter, som er bekendt med artikel 4 EKSF og støttekodeksen — at den italienske regering rent faktisk kun måtte udbetale den bevilgede støtte, efter at Kommissionen havde godkendt den. Dertil kommer, at Lucchini har valgt ikke at gøre brug af sine fællesskabsretligt fastsatte muligheder for at anfægte den negative beslutning, som Kommissionen traf. Jeg kan ikke undgå at få det indtryk, at Lucchini her har søgt efter det svageste led i den retslige kæde, som selskabet kunne påberåbe anvende med henblik på en efterprøvelse af støttens lovlighed.

69. Resultatet heraf er, at der er blevet udbetalt statsstøtte og sket en fordrejning af konkurrenceforholdene på den berørte del af det indre marked. Et muligvis endnu mere alvorligt resultat end dette materielle resultat, der som sådan allerede udgør en betydelig indirekte tilsidesættelse af fællesskabsretten, er, at denne dom indebærer, at de kompetencer, som Kommissionen udøver på Fællesskabets vegne, bliver frataget deres virkning. Den retskraftige dom fra Corte d'appello har nemlig til følge, at kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne bliver udhulet med hensyn til bevilling af statsstøtte.

70. Sammenfattende er det centrale spørgsmål, om retskraften af en dom, som er afsagt under de nævnte omstændigheder, og som, således som beskrevet i ovenstående punkt, kan have alvorlige følger for den traktatfæstede kompetencefordeling mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, og som desuden ville gøre det umuligt for Kommissionen at udøve de kompetencer, som den er blevet tildelt på dette område, rent faktisk er uanfægtelig.

71. Dette er efter min mening ikke tilfældet.

72. Jeg begrunder dette med følgende: Det er afgørende, at den nationale domstol ved sin fortolkning af den nationale ret ikke kan afsige domme, som omgår den principielle kompetencefordeling mellem Fællesskabet

og medlemsstaterne, således som denne fremgår af traktaterne. Dette gælder også, når disse domme har vundet retskraft.

73. Dette gælder navnlig, når der er tale om traktatbestemmelser og disses anvendelse, som er udtryk for de grundlæggende principper i den materielle fællesskabsret, således som det i denne sag er tilfældet med artikel 87 EF og 88 EF. Dette gælder endnu mere i de tilfælde, hvor en national domstols retlige forpligtelse klart er fastsat i selve traktaten og i den relevante retspraksis, med andre ord således som dette er tilfældet med artikel 88, stk. 3, EF og Domstolens faste praksis.

74. I disse tilfælde kan retskraften af en dom, som udelukkende støttes på en fortolkning af national ret, og hvor den relevante fællesskabsret helt klart er blevet fraveget, ikke være til hinder for udøvelsen af de kompetencer, som Kommissionen råder over i henhold til disse fællesskabsbestemmelser.

75. Den kendsgerning, at Lucchini på ingen måde kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i denne sag, er efter min mening af ringe betydning.

76. Jeg mener, at Domstolens praksis indeholder klare holdepunkter til støtte for mit synspunkt. Jeg skal herved endnu en gang henvise til Eco Swiss-dommen, i hvilken det fastslås, at artikel 81 EF udgør en grundlæggende bestemmelse, der er nødvendig for udførelsen af de opgaver, som er blevet overdraget til Fællesskabet, og navnlig for det indre markeds funktion. I henhold til denne dom kræver fællesskabsretten desuden, at en national domstol, der skal træffe afgørelse om gyldigheden af en voldgiftskendelse, af egen drift skal undersøge, om artikel 81 EF er anvendelig.

77. Analogt udgør også dommen i Masterfoods-sagen [35] et holdepunkt. I denne dom fastslog Domstolen, at Kommissionen, når den skal opfylde sin rolle i henhold til traktaten, ikke kan være bundet af en afgørelse, der er truffet af en national ret i medfør af traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86. Kommissionen er derfor berettiget til når som helst at træffe individuelle beslutninger i medfør af traktatens artikel 85 og 86, også selv om en aftale eller en praksis allerede har været genstand for en national rets afgørelse, og den beslutning, som Kommissionen har til hensigt at træffe, er i strid med den nævnte retsafgørelse.

78. Domstolen har i den samme dom tillige fastslået, at det så meget desto mere påhviler de nationale retter, når de træffer afgørelse

35 — Dom af 14.12.2000, sag C-344/98, Sml. I, s. 11369.

vedrørende aftaler eller praksis, som allerede er genstand for en kommissionsbeslutning, ikke at træffe afgørelser, der er i strid med Kommissionens beslutning, selv om den sidstnævnte beslutning er i strid med den afgørelse, der er truffet af en national ret i første instans. Denne retspraksis er i mellemtiden blevet kodificeret i forordning (EF) nr. 1/2003 [36].

79. Denne retspraksis finder også anvendelse, når der er tale om fællesskabsretlige støttebestemmelser. Lige så lidt som Kommissionen ved en national rets dom kan begrænses i udøvelsen af sine kompetencer med hensyn til de konkurrencebestemmelser, som gælder for fysiske personer, kan dens kompetence i forbindelse med de konkurrencebestemmelser, som gælder for medlemsstaterne, begrænses. At en national domstol ikke må træffe modstridende afgørelser, følger desuden allerede af den kendsgerning, at Kommissionens beslutning er rettet til medlemsstaten, og at domstolen som et organ i denne medlemsstat er bundet af beslutningen [37].

80. Der findes imidlertid endnu en væsentlig forskel mellem beslutninger, der er truffet på grundlag af artikel 81 EF og 82 EF, og beslutninger, der er truffet på grundlag af artikel 88 EF eller EKSF-støttekodekserne, nemlig med hensyn til deres adressater. Ligesom en dom, som er afsagt af en national domstol i et horisontalt privatretligt forhold, ikke kan have indflydelse på Kommissionens beslutningskompetence, selv når den har opnået retskraft, kan den heller ikke påvirke vertikale forhold mellem en medlemsstat og en fysisk person hvad angår bevilling af støtte. Heller ikke i dette forhold kan en dom afsagt af en national domstol gribe ind i Kommissionens eksklusive kompetencer.

81. I denne sammenhæng skal jeg desuden påpege, at selv om de fællesskabsretlige støttebestemmelser primært er rettet til medlemsstaterne, har berørte fysiske personer også muligheder for at forsvare deres interesser i den pågældende sag. Dette gælder allerede under den forvaltningsprocedure, som går forud for Kommissionens beslutning, og i hvilken såvel de potentielle støttemodtagere som andre berørte tredjemænd kan redegøre for deres opfattelse [38]. Dette gælder også, efter at Kommissionen har truffet sin beslutning. De berørte støttemodtagere kan i princippet anlægge annul-

36 — Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16.12.2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82, EFT L 1, s. 1, jf. artikel 16 heri.

37 — I parentes bemærket henviser jeg til, at det, når en sag samtidig verserer på fællesskabsplan (inden for rammerne af prøvelsen af støttens forenelighed) og på nationalt plan (f.eks. inden for rammerne af en tilsidesættelse af standstill-forpligtelsen), følger af forpligtelsen til loyalt samarbejde, at den nationale ret henvender sig til Kommissionen eller forelægger et præjudicielt spørgsmål for Domstolen, f.eks. med henblik på at undersøge, om en bestemt foranstaltning skal kvalificeres som statsstøtte. Jf. i denne sammenhæng også Masterfood-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 35, præmis 57-58. Se ligeledes SFEI-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 49-51, og Piaggio-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 32.

38 — Jf. bl.a. forordning nr. 659/1999.

lationssøgsmål i medfør af artikel 230 EF, hvilket er en mulighed, der som følge af Domstolens brede fortolkning af det begrænsende kriterium om »direkte« berørthed for det meste og meget ofte bliver benyttet af berørte tredjemænd i sager om statsstøtte [39].

82. Som anført tidligere, skal en national støtteforanstaltnings potentielle adressat derfor ikke være nødsaget til at vende sig til den nationale domstol, fordi der mangler adækvate retsbeskyttelsesbestemmelser i fællesskabsretssystemet. Domstolen har derimod, netop fordi der for fysiske personer findes retsbeskyttelse mod kommissionsbeslutninger vedrørende statsstøtte, konkluderet, at fysiske personer ikke for en national domstol kan anfægte gyldigheden af beslutninger, hvis de ikke har udnyttet muligheden for at anlægge sag ved fællesskabsdomstolen [40].

83. Tilsvarende fortjener den berørte ikke nogen beskyttelse, hvis han konsekvent undlader at udnytte sin i fællesskabsretten fastsatte ret til at anlægge søgsmål og i stedet henvender sig til en national domstol, som ikke er beføjet til at træffe afgørelse om, hvorvidt den støtteforanstaltning, som han ønsker gennemført, er forenelig med fællesskabsretten. Dette resultat ændres ikke ved, at den nationale domstols dom, der som tidligere anført er åbenlyst i strid med Fællesskabets retssystem, har opnået retskraft i henhold til national ret.

84. Den omstændighed, at Kommissionens beslutning om at tilbagesøge støtten i henhold til fællesskabsbestemmelserne om statsstøtte kan få konsekvenser på forholdet mellem medlemsstaten og støtteadressaten, udgør således ikke en begrundelse for på mindre kategorisk vis at kræve, at Kommissionens kompetencer ikke må begrænses.

85. Uden at det i denne sammenhæng er udslagsgivende, skal jeg yderligere henvise til retspraksis, hvorefter retssikkerhedsprincippet ikke kan være til hinder for tilbagesøgning af støtte. Dette er eksempelvis tilfældet, når der i de nationale retssystemer er fastsat forældelsesfrister for ophævelse af en national beslutning, hvorved der er bevilget statsstøtte [41]. Eftersom de nationale myndigheders rolle, når Kommissionen i en beslutning erklærer en støtte uforenelig med fællesskabsretten, alene består i at gennem-

39 — Jf. bl.a. dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills, Sml. s. 3809, af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook, Sml. I, s. 2487, af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra, Sml. I, s. 3203, og Rettens dom af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen (»Dansk skibsfart«), Sml. II, s. 1399. Jf. også den ovenfor i fodnote 15 nævnte forordning nr. 659/1999.

40 — Dom af 9.3.1994, sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833.

41 — Jf. Alcan Deutschland-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 34-37, og BUG-Alutechnik-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 18-19.

føre Kommissionens beslutning — de har på dette område ingen skønsbeføjelser — er de erhvervsdrivende straks ved udstedelsen af Kommissionens beslutning ikke længere uvidende om, at den ulovligt udbetalte støtte kan tilbagesøges. Det er således ikke muligt at påberåbe sig forældelsesfrister, som er fastsat i retssikkerhedens interesse.

86. Det fremgår af det anførte, at retskraften af dommen fra Corte d'appello ikke kan udgøre en hindring for tilbagesøgning af den støtte, som er udbetalt i strid med den materielt gældende fællesskabsret. Det afgørende herved er, at den afsagte dom indebærer en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

V — Forslag til afgørelse

87. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Consiglio di Stato således:

»— Retskraften af en national civilretlig dom, hvorved en national myndighed pålægges at udbetale en af denne myndighed bevilget støtte, kan ikke begrænse udøvelsen af Kommissionens kompetencer efter artikel 87 EF og 88 EF.

— En national domstol, som træffer afgørelse om lovligheden af en national myndigheds foranstaltning til gennemførelse af en kommissionsbeslutning, hvorved en uretmæssigt udbetalt støtte kræves tilbagebetalt, er forpligtet til ikke at anvende nationale bestemmelser, der regulerer virkningerne af en retskraftig civilretlig dom, såfremt denne dom er i strid med de i artikel 87 EF og 88 EF fastsatte forpligtelser med henblik på at sikre, at de fællesskabsretlige bestemmelser om statsstøtte overholdes fuldt ud.«