FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 26 juni 1997 *

Inledning

1. Detta mål gäller Italiens underlåtenhet att återkräva ett stöd som år 1992 beviljades mellan 100 000 och 150 000 italienska vägtransportföretag i form av en skattekredit uträknad på basis av deras konsumtion av bränsle och smörjmedel. Italien har inte bestritt påståendet om underlåtenhet att vidta åtgärder för att återkräva stödet i enlighet med kravet i kommissionens beslut från juni 1993. I sitt försvar gentemot förevarande talan om fördragsbrott gör den italienska regeringen gällande att det är omöjligt att återkräva stödet, eftersom de berörda transportörerna skulle svara med en strejk som skulle medföra svåra sociala återverkningar och underminera den allmänna ordningen och eftersom det är tekniskt svårt att identifiera mängden skattekrediter som beviljats ett stort antal förmånstagare beträffande ett stort antal skatteslag och taxeringsperioder.

Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

2. Punktskatterna på dieselolja i Italien är en av de högsta i gemenskapen. Konflikter inom vägtransportsektorn ledde år 1990 till en transportstrejk som varade en vecka och som medförde svåra återverkningar på det ekonomiska och sociala livet i Italien. Den 19 april 1990 undertecknade den italienska regeringen ett avtal med de berörda yrkesgrupperna för att lösa konflikten. Genom detta avtal åtog sig regeringen att minska de kostnader som belastade sektorns konkurrenskraft och att särskilt bevilja en skattekredit för att minska bränslets faktiska pris. Genom ministeriellt dekret av den 28 januari 1992 (nedan kallad 1992 års dekret) [1] införde den italienska regeringen en skattekredit för taxeringsåret 1992, till förmån för italienska vägtransportörer som utför godstransporter på väg för andras räkning. De berörda företagen kunde dra av denna skattekredit från sådan inkomstskatt som påförts dem i deras egenskap av fysiska eller juridiska personer, från lokal inkomstskatt och mervärdesskatt samt vid betalning av källskatt i fråga om inkomster för anställda och självständigt yrkesverksamma. Skattekreditens storlek beräknades på basis av skillnaden mellan priset i Italien och det genomsnittliga priset i övriga medlemsstater på bensin och smörjmedel som dessa vägtransportföretag använder i sin verksamhet. Det infördes ett tak för skattekreditens storlek, vilket fastställdes på grundval av den genomsnittliga sträcka som avverkats årligen och den årliga genomsnittliga bränslekonsumtionen i fråga om fordon i fyra olika kategorier, som fastställdes med hänsyn till den tillåtna totalvikten. Skattekrediten kunde dras av från halvåriga betal-

* Originalspråk: engelska.

1 — *GURI* nr 25 av den 31 januari 1992, s. 17. Senare ändrad genom ministeriellt dekret av den 7 mars 1992 och den 16 januari 1993.

ningar och saldot avseende direkt beskattning, från månatliga och kvartalsvisa betalningar avseende mervärdesskatt och från månatliga betalningar av källskatt under samma taxeringsår. Den italienska regeringens ombud angav, vid den muntliga förhandlingen, att eventuella outnyttjade skattekrediter som kvarstod vid utgången av taxeringsåret 1992 och som fastställts senast i maj 1993, före kommissionens beslut på grundval av den skattskyldiges slutgiltiga inkomstdeklaration, kunde överföras till efterföljande år, även om ombudet tillade att de berörda beloppen för senare år troligtvis var obetydliga. Som svar på domstolens skriftliga fråga beträffande förvaltningen av ordningen med skattekrediter, anförde Italien att förmånstagaren i en *ad hoc*-inkomstskattedeklaration föreskriven i ett ministeriellt dekret [2] skulle frambringa bevisning, till stöd för såväl det begärda skattekreditbeloppet som det sätt på vilket rätten utnyttjats under ifrågavarande taxeringsår.

3. Genom skrivelse av den 15 april 1992 begärde kommissionen att den italienska regeringen skulle lämna detaljerade upplysningar om 1992 års dekret och uppgav att den ansåg att ordningen med skattekrediter föll under artikel 92.1 i EG-fördraget (nedan kallat fördraget). [3] Eftersom kommissionen fann den italienska regeringens svar av den 4 augusti 1992 otillfredsställande, informerade den genom skrivelse av den 26 oktober 1992 den italienska regeringen om sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget och bad regeringen att lämna de begärda detaljerade upplysningarna och sina anmärkningar. [4] Kommissionen fick inget svar och fattade beslut nr 93/496/EEG av den 9 juni 1993 om statligt stöd C 32/92 (ex NN 67/92) — Italien (skattekredit för vägtransportföretag) (nedan kallat beslutet), [5] som delgavs den italienska regeringen genom brev daterat den 16 juni 1993.

4. I artiklarna 1, 2 och 3 i beslutet föreskrivs följande:

"1) Stödet till förmån för vägtransportföretag, som infördes genom det italienska ministeriella dekretet av den 28 januari 1992, i form av en skattekredit på inkomstskatt, kommunalskatt och mervärdesskatt är olagligt i och med att det beviljats i strid med förfaranderegelerna i artikel 93.3 i fördraget. Stödet är även oförenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.1 i fördraget, eftersom det inte uppfyller något av de villkor som krävs för undantag som fastställts i artikel 92.2 och 92.3 och inte heller villkoren i förordning (EEG) nr 1107/70.

2 — Ministeriellt dekret av den 26 juli 1990, *GURI* nr 175 av den 28 juli 1990.

3 — En påminnelse skickades den 6 maj 1992.

4 — En påminnelse skickades den 12 februari 1992.

5 — EGT L 233, 1993, s. 10.

2) Italien skall upphäva det stöd som avses i artikel 1 och tillse att det beviljade stödet återkrävs inom två månader från och med delgivningen av detta beslut. Stödet skall återkrävas i enlighet med förfaranden och föreskrifter i nationell rätt, bland annat om ränta på statens utestående fordringar. Räntan skall utgå från och med den dag det olagliga stödet beviljades.

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

5. Under tiden förlängde den italienska regeringen giltighetstiden för ordningen med skattekrediter till taxeringsåret 1993 och utvidgade dessutom dekretets tillämpning till att omfatta vägtransportföretag från övriga medlemsstater vad avsåg dessas bensinförbrukning inom det italienska territoriet. [6] I en skrivelse till kommissionen av den 26 augusti 1993 hävdade den italienska regeringen att denna utvidgning undanröjde samtliga olaglighetsgrunder, och även att det tekniskt skulle vara mycket svårt att återkräva de redan beviljade skattekrediterna, eftersom avdragens datum, frekvens och administrering varierade i förhållande till de skatter från vilka enskilda företag valt att dra av skattekrediten. Den italienska regeringen vidtog dock inga åtgärder för att bestrida beslutet.

6. I sitt svar av den 24 november 1993 angav kommissionen att den ändrade ordningen med skattekrediter inte undanröjde den konkurrenssnedvridning som kommissionen uppmärksammat i beslutet, [7] och konstaterade att den italienska regeringen ännu inte hade vidtagit åtgärder för att återkräva det stöd som beviljats i enlighet med 1992 års dekret. I sitt svar av den 21 december 1993 [8] försvarade den italienska regeringen den ändrade ordningen med skattekrediter, men hänvisade inte till beslutet. I en senare skrivelse av den 13 januari 1994 hävdade den italienska regeringen att det vid en mer ingående undersökning hade visat sig vara tekniskt omöjligt att — såsom beslutet krävde — återkräva det stöd som beviljats på grundval av dekretet, eftersom skattemyndigheterna skulle vara tvungna att kontrollera en stor mängd deklarationer beträffande ett stort antal olika skatter, inlämnade av cirka

6 — Lagdekret nr 19 av den 26 januari 1993, *GURI* nr 21 av den 27 januari 1993; förlängd genom lagdekret nr 82 av den 29 mars 1993, *GURI* nr 73 av den 29 mars 1993; förlängd och ändrad genom lag nr 162 av den 27 maj 1993, *GURI* nr 123 av den 28 maj 1993. Giltighetstiden för ordningen med skattekrediter förlängdes till påföljande taxeringsår.

7 — Kommissionen hade redan i en skrivelse av den 5 juli 1993 begärt upplysningar om den ändrade ordningen med skattekredit.

8 — Kommissionen begärde genom en skrivelse av den 4 december 1995 att den italienska regeringen skulle skjuta upp den ändrade ordningen med skattekrediter. Ordningen förklarades olaglig i kommissionens beslut nr 97/270/EG av den 22 oktober 1996 om ordningen med skattekrediter som införts i Italien inom sektorn för godstransporter på väg för andras räkning (C 45/95 ex NN 48/95) (EGT L 106, 1997, s. 22), beträffande vilken Italien har väckt talan om ogiltigförklaring (mål C-6/97).

150 000 olika vägtransportföretag. [9] Det bör noteras att den italienska regeringen varken i denna skrivelse eller vid något annat tillfälle innan förevarande talan väcktes har hävdat att ett försök att återkräva skattekrediten skulle medföra oacceptabla återverkningar på det sociala livet i Italien.

7. Kommissionen har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 18 augusti 1995, med stöd av artikel 93.2 i fördraget väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget — genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa beslutet och särskilt genom att ha försummat att återkräva det stöd som i enlighet med dekretet beviljats för taxeringsåret 1992 i form av en skattekredit på inkomstskatt, kommunalskatt eller mervärdesskatt — och yrkat att domstolen skall förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

Parternas yttranden

8. Kommissionen och Italien har inkommit med skriftliga och muntliga yttranden.

9. Kommissionen har gjort gällande att medlemsstaterna inte kan åberopa hinder som följer av den interna rättsordningen som grund för att underlåta att fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten [10] och att endast ett absolut hinder skulle kunna berättiga den italienska regeringens underlåtenhet att genomföra beslutet. [11] Om en medlemsstat stöter på oförutsedda svårigheter vid genomförandet av ett kommissionsbeslut på området för statsstöd, bör den uppmärksamma kommissionen på problemet, så att de i ärligt samarbete kan söka övervinna svårigheterna i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 5 i fördraget. [12] Även om den italienska regeringen berörde svårigheterna i sina skrivelser till kommissionen, har den varken försökt återkräva stödet eller föreslagit kommissionen några alternativa lösningar.

10. Den italienska regeringen har medgivit att den inte längre kan ifrågasätta beslutets giltighet. Den har dock hävdat att den i sina skrivelser till kommissionen av den

9 — I sin svarsinlaga har Italien uppskattat antalet berörda företag till över 100 000.

10 — Dom av den 20 september 1990 i mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1990, s. I-3437; svensk specialutgåva, häfte 10), punkt 18.

11 — Dom av den 15 januari 1986 i mål 52/84, kommissionen mot Belgien (REG 1986, s. 89), punkt 14, av den 2 februari 1989 i mål 94/87, kommissionen mot Tyskland (REG 1989, s. 175), punkt 8, och av den 10 juni 1993 i mål C-183/91, kommissionen mot Grekland (REG 1993, s. I-3131), punkt 10.

12 — Domen i målet kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 11), punkt 16, i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 11), punkt 9, och i målet kommissionen mot Grekland (ovan fotnot 11), punkt 19.

26 augusti 1993 och av den 13 januari 1994 framhöll sina svårigheter att verkställa beslutet, och att den därefter uppfattade ärendet som avslutat, i avsaknad av vidare skrivelser från kommissionen. Den italienska regeringen har hänvisat till den tid som förflutit innan denna talan väckts, inte så mycket för att invända mot att talan tagits upp till sakprövning som för att hävda att kommissionens dröjsmål har förvärrat svårigheterna att återkräva stödet. Den italienska regeringen hävdar att det är omöjligt att återkräva stödet av följande skäl. För det första var skattekreditens syfte att avvärja en allvarlig social kris, och ett försök att återkräva stödet skulle leda till nya strejker och störningar inom en mycket aggressiv ekonomisk sektor, vilket skulle underminera den allmänna ordningen och till slut endast leda till förlust för staten. För det andra skulle ett återkrav av stödet, som i vilket fall som helst endast skulle kunna vara partiellt, vara orimligt kostsamt med beaktande av antalet berörda skattebetalare och mångfalden skatter och taxeringsperioder samt avdelningar vid skattemyndigheten som har handlagt avdragen. Som svar på domstolens skriftliga fråga avseende återbetalningsförfarandet, har den italienska regeringen anfört att ett stort antal myndigheter runtom i landet måste delta i återkrävandet av stödet, eftersom den tillämpliga lagen föreskriver att varje skattemyndighet skall återkräva de skatter som omfattas av deras behörighet, såväl med avseende på geografiskt område som beträffande skatteslag. Vid den muntliga förhandlingen hävdade den italienska regeringens ombud, att det borde anses vara objektivt omöjligt att återkräva stödet, då detta tedde sig såväl orimligt som relativt sett omöjligt, och att åtgärder med allvarliga, negativa följder därför borde anses vara faktiskt omöjliga. Den italienska regeringen har uppgivit sig vara villig att tillsammans med kommissionen finna en kompromiss, även om den har påstått att även alternativa lösningar för att delvis kräva in stödet, exempelvis genom delbetalningar, skulle vara omöjliga.

11. Kommissionen har gjort gällande att den italienska regeringens argument om allmän ordning skulle leda till en lag för starka och en annan för svaga, och att ifrågavarande svårigheter inte var oförutsebara, eftersom stödet infördes just för att lösa det slag av social kris som den italienska regeringen nu hävdar skulle uppstå vid ett försök att återkräva stödet. Den italienska regeringen försökte inte heller återkräva stödet år 1993 då det skulle ha varit lättare att göra det. Med beaktande av den italienska skatteförvaltningens storlek anser kommissionen att de tekniska hinder mot att återkräva stödet som den italienska regeringen har åberopat inte är så kostsamma att de uppfyller villkoren för absolut hinder. Kommissionen accepterar att det kanske inte är möjligt att återkräva stödet "till den sista liran", men den italienska regeringen har i detta hänseende uppmanat kommissionen att specificera vilka åtgärder som skulle tillfredsställa den. Oavsett att en viss tid förlöpt, gör kommissionen gällande att dess åsikt, att det olagliga stödet måste återkrävas, hela tiden varit klar och att den bland annat föreslagit att en arbetsgrupp skall inrättas vid finansministeriet för att påvisa den italienska regeringens vilja att genomföra beslutet. Som svar på domstolens skriftliga fråga har kommissionen därutöver anfört att ett återkrav av stödet skulle underlättas, om en särskild tabell över skattekreditens belopp och användningssätt infördes i skattebetalarnas årliga inkomstdeklaration. [13]

13 — Se ministeriellt dekret av den 26 juli 1990 i fotnot 2 ovan.

Bedömning

12. Det är uppenbart att beslutets giltighet inte kan ifrågasättas i samband med denna talan, eftersom beslutet inte har ifrågasatts inom den frist som föreskrivs i artikel 173 i fördraget. Enligt domstolens fasta rättspraxis är det klart, att en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sin skyldighet att indriva olagligen erlagt statsstöd endast kan motiveras med att det föreligger ett absolut hinder i detta hänseende. [14] Även om återkrav av olagligen erlagt stöd i princip skall ske i enlighet med gällande handläggningsbestämmelser i nationell rätt, får dessa bestämmelser inte tillämpas på ett sådant sätt att det återkrav som erfordras enligt gemenskapsrätten i praktiken görs omöjligt. [15] Innan jag behandlar de olika grunder på basis av vilka Italien har gjort gällande att det inte är möjligt att följa beslutet, skall jag först rent allmänt undersöka kriterierna för absolut hinder.

13. Det har fastställts ett antal villkor för tillämpningen av kriterierna för absolut hinder, särskilt i samband med återkrav av olagligt statsstöd. En medlemsstat, som vid *"verkställandet av ett dylikt beslut*, möter oförutsedda eller oförutsebara svårigheter eller inser att det föreligger följder som kommissionen har förbisett", bör framlägga dessa problem för kommissionen tillsammans med förslag till lämpliga ändringar. [16] Domstolen har konstant avvisat de argument om absolut hinder som framförts av medlemsstater som "endast informerat kommissionen om politiska och juridiska svårigheter i samband med beslutets genomförande utan att vidta några som helst åtgärder för att återkräva stödet från berörda företag och utan att för kommissionen föreslå några som helst åtgärder för att genomföra beslutet som skulle ha gjort det möjligt att övervinna svårigheterna". [17] Absolut hinder kan således inte endast förmodas utan måste bevisas genom ärligt menta försök att återkräva det olagliga stödet, som bör åtföljas av ett samarbete med kommissionen i enlighet med artikel 5 i fördraget för att övervinna de svårigheter som mötts.

14. Att till försvar för en underlåtenhet att uppfylla gemenskapsrättsliga skyldigheter åberopa absolut hinder förefaller, med hänsyn till ordalydelsen, utesluta all relativitet, vilket inte stämmer överens med den italienska regeringens argumentation. Det har således i rättspraxis gjorts en skillnad mellan absolut hinder och det mera omfattande begreppet *force majeure*, som inbegriper omständigheter som trots all vederbörlig

14 — Dom av den 15 januari 1986 i målet kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 11), punkt 14, dom av den 2 februari 1989 i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 11), punkt 8, och domen i målet kommissionen mot Grekland (ovan fotnot 11), punkt 10.

15 — Dom av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, Belgien mot kommissionen (REG 1990, s. I-959; svensk specialutgåva, häfte 10), punkt 21; domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 10), punkt 12, och dom av den 20 mars 1997 i mål C-24/95, Alcan Deutschland (REG 1997, s. I-1591), punkt 24.

16 — Domen i målet kommissionen mot Belgien i fotnot 11 ovan, punkt 16, min kursivering.

17 — Dom av den 2 februari 1987 i målet kommissionen mot Tyskland (fotnot 11 ovan), punkt 10; nästan samma formulering finns i domen i målet kommissionen mot Grekland (fotnot 11 ovan), punkt 20.

omsorg endast kunnat undvikas genom orimliga uppoffringar. [18] Även om det vid tillämpningen av kriterierna för absolut hinder är tillåtet att göra en viss avvägning mellan syften och medel, i de fall då dessa är ytterligt motstridiga, utgör villkoret att vederbörlig omsorg skall ha iakttagits för att övervinna förutsebara svårigheter en uppenbar garanti mot försök till missbruk.

15. Jag skall nu undersöka den italienska regeringens grund avseende absolut hinder mot att uppfylla beslutets bestämmelse om återkrav och de två särskilda grunder som åberopats, det vill säga den allmänna ordningen och de tekniska svårigheter som skulle uppstå vid varje försök att återkräva olagligt stöd. Den italienska regeringens argument är inte övertygande på grund av ett antal orsaker.

16. Den italienska regeringen har för det första inte gjort något som helst försök att återkräva stödet. Det framgår i själva verket att den italienska regeringen åtminstone i viss utsträckning fortsatte att bevilja olagligt stöd genom att tillåta att outnyttjade skattekrediter överfördes från år 1992 och drogs av från skatterna under följande taxeringsår, till och med efter dagen för beslutet i juni 1993. Även om den italienska regeringen redan från början framförde att den förväntade sig att det skulle vara tekniskt svårt att följa beslutet, framförde den inte något förslag om hur svårigheterna skulle kunna övervinnas eller hur ett återkrav helt eller delvis skulle kunna verkställas. Den italienska regeringen åberopade inte heller några som helst problem med den allmänna ordningen innan förevarande talan väcktes. Italien har således underlåtit att uppfylla de villkor som anges i punkt 13 ovan.

17. För det andra var de problem den italienska regeringen nu förväntar sig möta vid ett försök att återkräva det olagliga stödet helt förutsebara. Enligt artikel 93.3 i fördraget måste kommissionen underrättas om planerade stöd, och de planerade åtgärderna får inte genomföras förrän förfarandet i artikel 93.2 har utmynnat i ett slutligt beslut, bortsett från de fall då kommissionen inte har några invändningar. Den italienska regeringen hade gott om tid att underrätta kommissionen om stödet från det att överenskommelsen nåddes den 19 april 1990 till det att den genomfördes genom dekretet år 1992. Från och med den 15 april 1992, då kommissionen först underrättade den italienska regeringen om att den ansåg att ordningen med skattekrediter utgjorde ett statsstöd, eller från och med senast den 26 oktober 1992, då kommissionen anmälde att den beslutat påbörja det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget, var den italienska regeringen under alla omständigheter formellt medveten om att skattekrediterna inte borde ha beviljats och att det förelåg en risk att den eventuellt skulle vara tvungen att

18 — Dom av den 17 december 1970 i mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide (REG 1970, s. 1125; svensk specialutgåva, häfte 1), punkt 23; se även dom i mål 109/86 av den 27 oktober 1987, Theodorakis (REG 1987, s. 4319), punkt 7, och dom av den 15 december 1994 i mål C-136/93, Tránsafrica (REG 1994 s. I-5757), punkt 14; se däremot dom av den 1 oktober 1985 i mål 125/83, Corman (REG 1985, s. 3039), punkt 28.

återkräva de belopp som faktiskt hade beviljats. Den italienska regeringen underrättade ändå inte vägtransportörerna om denna möjlighet och fortsatte att tillämpa stödordningen. Med beaktande av de omständigheter som gav upphov till stödordningen borde den italienska regeringen ha vetat att ett försök att återkräva stödet skulle kunna leda till nya stridigheter och strejker eller andra störningar av den allmänna ordningen. Därutöver borde det sätt på vilket stödordningen förvaltades ha gjort det möjligt för Italien att förutse att ett återkrav skulle bli besvärligt ur administrativ synpunkt. Dessa besvär beror inte på yttre orsaker utan på den italienska regeringens egna beslut om förvaltningen av stödet och skattemyndigheternas organisation.

18. För det tredje — och bortsett från det faktum att den italienska regeringen inte har lyckats styrka att de allmänna kriterierna för absolut hinder är uppfyllda — kan de båda särskilda grunder som har åberopats av den italienska regeringen inte godtas.

19. Domstolen har medgett att *konkreta* hinder med avseende på den allmänna ordningen, i ytterlighetsfall, kan förhindra att en medlemsstat uppfyller sina gemenskapsrättsliga skyldigheter. Detta kan dock endast tillåtas tillfälligt, till dess att normala förhållanden har återupprättats. [19] Domstolen har dock inom området för fiskekontroller noterat, att en enhetlig tillämpning av den gemensamma fiskepolitiken skulle äventyras "om de behöriga myndigheterna i en medlemsstat systematiskt avstår från att vidta rättsliga åtgärder mot dem som bär ansvaret för ... överträdelser". [20] Domstolen förklarade att det "inte [kunde] anses vara befogat att underlåta att tillämpa ordningen i fråga med hänvisning till *blotta farhågan* för interna svårigheter", som svar på den franska regeringens uppfattning, enligt vilken denna var tvungen att avstå från att vidta åtgärder mot personer som bar ansvaret för överträdelser av kvotsystemet, på den grunden att det sociala och ekonomiska klimatet var såpass svårt att det förelåg en risk för stora svårigheter som kunde medföra allvarliga ekonomiska problem. [21] Såsom jag har angett i mitt förslag till avgörande i det målet, följer det av artiklarna 5 och 189 i fördraget att då medlemsstaterna åtagit sig att genomföra gemenskapsrätten skall de använda alla de medel som staten förfogar över, vid behov även polismakten, för att säkerställa att deras skyldigheter uppfylls. [22] Samma resonemang kan utan ändringar tillämpas på förevarande fall. Enbart möjligheten att det kan uppstå svårigheter med den allmänna ordningen medger inte att Italien undandrar sig sin skyldighet att återkräva det olagliga stödet.

19 — Se exempelvis dom i mål 101/84 av den 11 juli 1985, kommissionen mot Italien (REG 1985, s. 2629), i vilken domstolen godkände att ett bombattentat mot en databehandlingsanläggning kunde motivera Italiens underlåtenhet att sammanställa vissa av gemenskapsrätten krävda statistiska uppgifter, men endast för den begränsade tid som myndigheterna behöver för att med normal omsorg ersätta utrustningen och för att samla och förbereda nya uppgifter.

20 — Dom av den 7 december 1995 i mål C-52/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1995, s. I-4443), punkt 35.

21 — Ibidem, punkterna 37 och 38 i domen, min kursivering.

22 — Ibidem, punkterna 31 och 32 i mitt förslag till avgörande.

20. Italiens argument om att det skulle vara tekniskt svårt att återkräva stödet kan inte heller godtas. Även målet kommissionen mot Grekland [23] gällde skyldigheten att driva in olagligt stöd som beviljats i form av befrielse från skatt. Grekland hävdade att skattebefrielsens ringa ekonomiska betydelse, de administrativa svårigheterna att särskilja mellan förmånstagarnas olika verksamheter och de oproportionerligt stora kostnaderna för att återkräva stödet skulle göra det oekonomiskt och oskäligt att driva in skatten. [24] Domstolen godtog inte argumentet att dessa hinder utgjorde absolut hinder, då Grekland varken försökt återkräva stödet eller lämnat förslag till kommissionen om alternativa åtgärder. [25] Enligt min mening bör domstolen dra samma slutsats i förevarande mål. [26]

21. Den italienska regeringens ombud medgav vid den muntliga förhandlingen, att ett återkrav vore, som ombudet uttryckte det, teoretiskt möjligt på grundval av de uppgifter som framgår av den årliga obligatoriska skattedeklarationen. Han gjorde dock gällande att ett återkrav vore orimligt kostsamt på grund av det stora antalet stödmottagare och på grund av att behörigheten att rikta återkrav har delats upp mellan skattemyndighetens olika avdelningar, vilka ansvarar för olika geografiska områden och olika skatteslag. Jag anser dock, med beaktande av det att skatteuppgifterna är lagrade på databas, att den italienska statens svårigheter i samband med ett återkrav över huvud taget inte skiljer sig från rutinbehovet att kontrollera det otaliga antal skyldigheter, yrkanden och avdrag som utmärker skattesystemet i en modern stat. Såsom jag redan anfört, och i motsats till den italienska regeringens synpunkt som grundar sig på kriteriet om skälig och relativ möjlighet, tillåter begreppet absolut hinder ingen som helst bedömning av proportionaliteten mellan syfte och medel i det fall det handlar om att undanröja en olaglig konkurrenssnedvridning, möjligen med undantag för ytterlighetsfall. I den mån de tekniska svårigheterna därutöver beror på de indrivningsförfaranden som gäller i Italien, bör det påpekas att nationella förfaranden inte skall tillämpas på så sätt att de gör ett återkrav praktiskt taget omöjligt.

22. Det föreligger således ingen ursäkt för att den italienska regeringen inte skulle utnyttja sina skattemyndigheter, och vid behov sin polismakt, för att övervinna hinder som den borde ha förutsett och som den delvis själv ansvarar för och för att återkräva det olagliga stödet i enlighet med beslutet. Härav följer att Italien inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt fördraget.

23 — Domen i fotnot 11 ovan.

24 — Ibidem, punkt 12 i domen.

25 — Ibidem, punkterna 19 och 20 i domen.

26 — Det bör därutöver noteras att domstolen i olika sammanhang avvisat motiveringar som grundar sig på personalbrist och en överbelamring av den datacentral som utför en viss uppgift; se domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 19), och domen av den 5 februari 1987 i mål 145/85, Denkavit (REG 1987, s. 565).

Förslag till avgörande

23. Jag föreslår således att domstolen skall avgöra målet enligt följande:

1) Italien har inte följt kommissionens beslut nr 93/496/EEG av den 9 juni 1993 om statligt stöd C 32/92 (ex NN 67/92) — Italien (skattekredit för vägtransportföretag) och har således underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.