FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 2. februar 1995 *

1. Denne sag er en af tre beslægtede sager, som Kommissionen har anlagt mod Italien i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2. De to andre sager er sag C-349/93, Aluminia mod Comsal, og sag C-350/93, Lanerossi.

2. Kommissionen ønsker i nærværende sag dom for, at Den Italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har gennemført Kommissionens beslutning af 31. maj 1989 om den italienske regerings støtte til bilproducenten Alfa Romeo (motorkøretøjssektoren) [1]. Sagen giver anledning til spørgsmålet om, hvorvidt en ulovlig statsstøtte, der er blevet ydet indirekte gennem en offentlig virksomhed, skal betales tilbage til denne virksomhed eller til staten. Det samme spørgsmål er fremme i Lanerossi-sagen.

3. De begivenheder, der har givet anledning til nærværende sag, udspillede sig i 1985 og 1986. Alfa Romeo var dengang den næststørste italienske bilproducent og tilhørte holdingselskabet Finmeccanica, der på sin side kontrolleres af det statslige holdingselskab IRI (Istituto per la ricostruzione industriale). I 1986 bekræftede den italienske regering (herefter benævnt »regeringen«) efter anmodning fra Kommissionen, at den i 1985 havde ydet Alfa Romeo 206,2 mia. LIT i støtte i form af kapitalindskud til dækning af virksomhedens tab i 1984 og i første halvår af 1985. Midlerne til finansiering heraf stammede fra bevillinger på 1985-budgettet til de enheder, der forvalter statslige kapitalandele, herunder IRI [2]. Fordelingen af disse midler skete ved en beslutning truffet af Comitato interministeriale per la programmazione economica (ministeriernes fællesudvalg for økonomisk planlægning, herefter benævnt »CIPE«) den 3. april 1985 [3].

4. Det var Kommissionens opfattelse, at kapitalindskuddet på 206,2 mia. LIT var statsstøtte, og den indledte derfor den 29. juli 1987 proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2. Den fastslog på grundlag af oplysninger, den fik fra regeringen og Finmeccanica under denne procedure, at Alfa Romeo i 1986 havde modtaget ekstra støtte i form af et indskud på 408,9 mia. LIT i ny kapital. Midlerne til denne støtte stammede

* Originalsprog: engelsk.

1 — Beslutning 89/661/EØF (EFT L 394, s. 9).

2 — Lov nr. 887 af 22.12.1984, GURI 1984, nr. 365, Supplemento ordinario.

3 — GURI 1985, nr. 163.

fra et obligationslån, der var udstedt af IRI i henhold til lovdekret nr. 547 af 19. oktober 1985 [4] (der senere blev ændret ved lov nr. 749 af 20.12.1985 [5]), hvorefter offentlige organer, og herunder IRI, kunne optage obligationslån, som staten betalte renter af. Renterne af de af IRI udstedte obligationer blev ydet ved en af CIPE den 28. november 1985 truffen beslutning [6] og skulle dækkes over budgettet for 1986 [7]. Den 10. maj 1988 besluttede Kommissionen at udvide den den 29. juli 1987 indledte procedure, således at denne også kom til at omfatte kapitaltilførslen på 408,9 mia. LIT.

5. Kommissionen vedtog den i sagen omhandlede beslutning den 31. maj 1989. Denne indeholder i artikel 1, 2 og 3 følgende bestemmelser:

»Artikel 1

Den støtte i form af kapitalindskud på i alt 615,1 mia. LIT, som den italienske regering har ydet Alfa Romeo-koncernen gennem de offentlige holdingselskaber IRI og Finmeccanica, er ulovlig og derfor uforenelig med fællesmarkedet efter EØF-traktatens artikel 92, stk. 1, fordi den blev ydet i strid med procedurereglerne i artikel 93, stk. 3. Støtten er desuden uforenelig med fællesmarkedet, da den ikke opfylder undtagelsesbetingelserne i artikel 92, stk. 3.

Artikel 2

Den italienske regering pålægges at ophæve den i artikel 1 nævnte støtte ved at kræve den tilbagebetalt fra Finmeccanica inden to måneder efter meddelelsen af denne beslutning.

Støtten tilbagebetales efter nationale procedurer og national lovgivning, herunder bestemmelserne om morarente for statens tilgodehavender, hvis Finmeccanica tilbagebetaler støtten efter den i første afsnit omhandlede frist på to måneder.

Artikel 3

Den italienske regering underretter inden to måneder fra meddelelsen af denne beslutning

4 — GURI 1985, nr. 248.
5 — GURI 1985, nr. 299.
6 — GURI 1986, nr. 6.
7 — Lov nr. 41 af 28.2.1986, GURI 1986, nr. 49, Supplemento ordinario nr. 1.

Kommissionen om de foranstaltninger, den har truffet for at efterkomme den.«

6. Beslutningen blev meddelt regeringen den 31. juli 1989. Denne traf ikke de foranstaltninger, der var nødvendige for at få støtten tilbagebetalt inden for den fastsatte frist. Den anlagde sag med påstand om annullation af beslutningen. Denne sag blev afgjort ved Domstolens dom af 21. marts 1991, Italien mod Kommissionen (»Alfa Romeo«-sagen) [8]. Domstolen forkastede regeringens anbringender om, at der ikke forelå konkurrencebegrænsende statsstøtte efter traktatens artikel 92, stk. 1, om, at Kommissionens adfærd havde været retsstridig, og om, at støtten var forenelig med fællesmarkedet. Domstolen forkastede også regeringens anbringender vedrørende forpligtelsen til at betale støtten tilbage, og navnlig anbringendet om, at det var retsstridigt at pålægge Finmeccanica at opfylde forpligtelsen hertil.

7. Efter afsigelsen af denne dom opfordrede Kommissionen flere gange regeringen til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for tilbagesøgning af støtten. Den 13. marts 1992 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at de agtede at tilbagesøge støtten ved at anmode Finmeccanica om til IRI at tilbagebetale et beløb svarende til støttebeløbet med tillæg af renter. Den 26. juni 1992 henvendte det kommissionsmedlem, der er ansvarlig for konkurrence, sig skriftligt til regeringen vedrørende de tre i punkt 1 nævnte sager. Han fastslog vedrørende nærværende sag, at det ikke for så vidt angår beløbet på 206,2 mia. LIT, der svarede til kapitaltilskuddet fra 1985, var tilstrækkeligt at udvirke en tilbagebetaling fra Finmeccanica til IRI. Med henblik på gennemførelse af beslutningen var det nødvendigt, at dette beløb blev betalt tilbage til den italienske stat. Hvad angår beløbet på 408,9 mia. LIT, der svarede til kapitaltilskuddet fra 1986, opfordrede kommissæren de italienske myndigheder til at give yderligere oplysninger, ved hjælp af hvilke Kommissionen kunne afgøre, om tilbagebetaling af nævnte beløb fra Finmeccanica til IRI var tilstrækkeligt for at efterkomme beslutningen. Han fastslog endvidere, at han, da Italien ikke havde truffet de foranstaltninger, der var nødvendige for at gennemføre beslutningen, inden udgangen af juli 1992 ville foreslå Kommissionen at anlægge sag med påstand om gennemførelse af beslutningen. Ved skrivelse af 14. oktober 1992 anmodede de italienske myndigheder om en forlængelse af fristen og henviste herved til, at det var nødvendigt at tage spørgsmålet om støttens ophævelse op i forbindelse med de spørgsmål, som det program for privatisering af offentlige virksomheder, som den italienske regering havde til hensigt at gennemføre, gav anledning til.

8. Ved skrivelse af 12. februar 1993 meddelte regeringen Kommissionen, at Finmeccanica til IRI havde tilbagebetalt 719,1 mia. LIT. Heraf var 615,1 mia. LIT støtte og 104 mia. LIT rente. Beløbet 615,1 mia. LIT svarede til kapitaltilskuddet på 206,2 mia. LIT fra 1985 plus kapitaltilskuddet på 408,9 mia. LIT fra 1986. I samme skrivelse meddelte regeringen Kommissionen, at statens forpligtelse til til IRI at betale 698 mia. LIT i afdrag og 571 mia. LIT i rente på de af IRI i henhold til lov nr. 749 af 1985 og lov nr. 41 af 1986 [9] udstedte obligationer var blevet ophævet ved

8 — Sag C-305/89, Sml. I, s. 1603, hvori Domstolen frifandt Kommissionen.

9 — Jf. ovenfor i punkt 4.

lov nr. 405 af 29. december 1990 [10]. Staten havde påtaget sig at tilbagebetale lånebeløbet og renterne ifølge disse obligationer, hvorved de nødvendige midler til finansieringen af kapitalindskuddet på 408,9 mia. LIT var blevet tilvejebragt.

9. Regeringen fastslog i skrivelsen af 12. februar 1993, at tilbagebetalingen af 719,1 mia. LIT fra Finmeccanica til IRI betød, at tilbagesøgningsforpligtelsen ifølge beslutningen var blevet opfyldt. Efter regeringens opfattelse var IRI ikke forpligtet til at betale dette beløb tilbage til den italienske stat. Tilbagebetalingen fra Finmeccanica til IRI fjernede de konkurrencefordrejninger, som var en følge af ydelsen af ulovlig støtte. Der var således ingen grund til at sondre mellem IRI og den italienske stat, idet IRI var en offentlig virksomhed og et statsligt organ. Og IRI modtog ikke fra staten som følge af ophævelsen ved lov nr. 405 af 29. december 1990 af statens finansielle forpligtelser, de finansielle tilskud, der i beslutningen var blevet anset for støtte.

10. Ved skrivelse af 6. april 1993 meddelte Kommissionen de italienske myndigheder, at beslutningen ikke var blevet korrekt gennemført. Den fremhævede, at kapitaltilskuddet på 206,2 mia. LIT ikke var blevet tilvejebragt ved udstedelse af obligationer, men ved bevillinger over budgettet til IRI. De 206,2 mia. LIT skulle derfor betales tilbage til den italienske stat. Hvad angår kapitaltilskuddet på 408,9 mia. LIT accepterede Kommissionen ophævelsen ved lov nr. 405 af 29. december 1990 af statens forpligtelse til at betale lånebeløbet på 698 mia. LIT til IRI. Men den fastslog, at dette beløb kun udgjorde 11,4% af et samlet beløb på 6 135 mia. LIT, for hvilket IRI ved lov nr. 749 af 1985 og lov nr. 41 af 1986 var bemyndiget til at udstede obligationer, der forrentedes af staten. I overensstemmelse hermed fastslog Kommissionen, at den kun kunne acceptere en nedsættelse i samme omfang af det beløb, som IRI ifølge beslutningen skyldte staten, altså 11,4% af 408,9 mia. LIT, dvs. 46,5 mia. LIT. Følgelig skulle IRI til staten betale et beløb på 568,6 mia. LIT.

11. Regeringen besvarede ikke Kommissionens skrivelse af 6. april 1993. Kommissionen har derfor anlagt nærværende sag. Den har i stævningen gjort gældende, at regeringen for fuldt ud at gennemføre beslutningen ikke blot må sørge for, at IRI får 615,1 mia. LIT med tillæg af rente tilbagebetalt fra Finmeccanica, men at den italienske stat herudover fra IRI skal have tilbagebetalt 568,6 mia. LIT med tillæg af rente.

12. Før jeg går over til at beskæftige mig med sagens realitet, må jeg undersøge forma-

10 — GURI 1990, nr. 303.

liteten, idet regeringen har påstået sagen afvist af to grunde.

13. Regeringen har gjort gældende, at den påståede forpligtelse for IRI til at tilbagebetale støtten til den italienske stat ikke er fastslået i beslutningen. Den blev omtalt for første gang af Kommissionen i dennes skrivelse af 26. januar 1992. Ifølge regeringen skal sagen derfor afvises, idet Kommissionen ønsker dom for, at Italien har undladt at opfylde en forpligtelse, som ikke er fastlagt ved beslutningen.

14. Jeg finder ikke denne argumentation overbevisende. Ganske vist kan Kommissionen i en sag, der er anlagt i henhold til artikel 93, stk. 2, indskrænke sig til at kræve dom for, at den sagsøgte medlemsstat har undladt at efterkomme den beslutning, hvis tilsidesættelse er sagens genstand. Kommissionen kan eventuelt undlade i en sådan sag at stille krav om, at den sagsøgte stat opfylder andre forpligtelser end dem, der allerede er fastlagt i beslutningen. I denne sag går Kommissionens krav imidlertid ikke ud på, at der pålægges den italienske stat andre, nye forpligtelser. Men den gør gældende, at den italienske stat ifølge beslutningen er forpligtet til at søge støtten tilbage fra IRI. Om den er det, er et spørgsmål om, hvorledes beslutningen skal fortolkes, og altså et materielretligt spørgsmål.

15. Regeringen gør desuden gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 38, stk. 1, litra c), i procesreglementet, hvorefter stævningen skal angive søgsmålets genstand og indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Regeringen har gjort gældende, at Kommissionen ikke i stævningen forklarer, hvorfor den italienske stats undladelse af at søge støtten tilbage fra IRI udgør en tilsidesættelse af beslutningen.

16. Denne sidste afvisningsindsigelse skal også forkastes. Ifølge artikel 38, stk. 1, litra c), i procesreglementet påhviler det Kommissionen i stævningen præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort at angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på [11]. Stævningen i nærværende sag indeholder en klar redegørelse for de faktiske omstændigheder i sagen og Kommissionens anbringender, og har gjort det muligt for regeringen at fremlægge et detaljeret svarskrift [12]. Sagen skal derfor admitteres. Herefter går jeg over til at se på sagens realitet.

17. Kommissionen har gjort gældende, at tilbagebetaling af støtten fra Finmeccanica til IRI ikke er tilstrækkeligt til at gennemføre beslutningen. Støtten skal tilbagebetales til den italienske stat.

11 — Dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 28, og af 31.3.1992, sag C-52/90, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 2187, præmis 17.

12 — Jf. dom af 12.4.1984, sag 281/82, Unifrex mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 1969, præmis 15.

18. Jeg må først fremhæve, at selv om man godtog, at tilbagebetaling af støtten fra Finmeccanica til IRI var en tilstrækkelig foranstaltning for at efterkomme beslutningen, har Italien fortsat tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten. Det har det, idet regeringen efter beslutningens artikel 2 var forpligtet til at kræve støtten tilbagebetalt inden to måneder fra beslutningens meddelelse, som skete den 31. juli 1989. Af de oplysninger, Domstolen har fået forelagt, fremgår klart, at Finmeccanica ikke inden for den fastsatte frist tilbagebetalte støtten til IRI. Det er herved tilstrækkeligt at henvise til skrivelsen af 13. marts 1992, hvori de italienske myndigheder meddelte Kommissionen, at de agtede at søge støtten tilbage ved at stille krav til Finmeccanica om tilbagebetaling til IRI af et beløb svarende til støttens beløb med tillæg af renter [13]. Nævnte skrivelse er vedlagt en meddelelse af 7. marts 1992 fra det italienske ministerium, der er ansvarligt for statslige holdingselskaber, til det italienske Udenrigsministerium. Af meddelelsen fremgår, at støtten endnu ikke den 7. marts 1992 af Finmeccanica var betalt tilbage til IRI. Heraf følger, at Italien under alle omstændigheder har undladt at gennemføre beslutningen inden for den fastsatte frist.

19. Man bør også i den forbindelse bemærke sig, at Italien ikke beregnede den skyldige rente korrekt. Som anført, meddelte regeringen i skrivelsen af 12. februar 1993 Kommissionen, at Finmeccanica havde betalt et beløb på 719,1 mia. LIT, bestående af 615,1 mia. LIT i støtte plus 104 mia. LIT i renter tilbage til IRI. I nævnte skrivelse forelå der ikke nogen dokumentation for den betaling fra Italiens side. Efter at nærværende sag var indledt, tilstillede regeringen som bilag til en skrivelse af 25. november 1993 Kommissionen de dokumenter, der efter dens opfattelse beviste, at støtten af Finmeccanica var betalt tilbage til IRI. Kommissionen anfører i sin besvarelse heraf, at regeringen har beregnet den skyldige rente forkert. Ifølge beslutningens artikel 2 skal rente beregnes fra udløbet af den fastsatte frist på to måneder fra meddelelsen af beslutningen til regeringen. Beslutningen blev meddelt den 31. juli 1989, og renter skulle derfor beregnes fra den 30. september 1989. Regeringen tog ikke datoen for beslutningens meddelelse, men derimod datoen for dens offentliggørelse i EFT, dvs. den 30. december 1989, som den dato, fra hvilken der påløb renter. Den beregnede rente fra den 28. februar 1990. På grundlag heraf har Kommissionen fastslået, at Finmeccanica ud over de betalinger, det allerede har foretaget, skal betale 5% i rente for et tidsrum på fem måneder.

20. Regeringen har ikke bestridt, at den beregnede renter forkert. Den har anført, at den vil træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme beslutningen. Det kan altså fastslås, at Italien har undladt at kræve den skyldige rente tilbagebetalt i overensstemmelse med beslutningens bestemmelser herom.

21. Jeg går herefter over til at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt det er tilstrækkeligt, at støtten tilbagebetales fra Finmeccanica til IRI, eller om den skal tilbagebetales til

13 — Jf. ovenfor i punkt 7.

den italienske stat. Kommissionen og regeringen har i deres indlæg for Domstolen navnlig beskæftiget sig med spørgsmålet herom.

22. Som tidligere nævnt, kan Kommissionens påstand i en sag, der er anlagt i henhold til artikel 93, stk. 2, kun gå ud på, at det fastslås, at den sagsøgte medlemsstat har undladt at opfylde en forpligtelse i henhold til den beslutning, hvis tilsidesættelse er sagens hovedspørgsmål. Heraf følger, at spørgsmålet om, hvilken økonomisk enhed, der er ansvarlig for tilbagebetaling af den ulovligt udbetalte støtte, må afgøres på grundlag af beslutningen. Ved dennes fortolkning må der henses til formålet med forpligtelsen til at gennemføre tilbagesøgningen.

23. Regeringen har anført, at forpligtelsen til at betale støtten tilbage påhviler modtageren. Da Finmeccanica efter beslutningens artikel 2 er modtager af støtten, er alene denne virksomhed ansvarlig for dens tilbagebetaling. IRI var det organ, gennem hvilket støtten blev administreret og udbetalt, men var ikke modtager af støtten. Der påhviler derfor ikke IRI nogen forpligtelse til at betale støtten tilbage til den italienske stat.

24. Denne argumentation kan ikke overbevise mig. Regeringen forveksler to forskellige spørgsmål, nemlig spørgsmålet om, hvilken økonomisk enhed forpligtelsen til at tilbagebetale støtten påhviler, og spørgsmålet om, til hvilken økonomisk enhed støtten skal tilbagebetales. Beslutningens artikel 1 viser klart, at støtten blev ydet af regeringen til Alfa Romeo, og at IRI og Finmeccanica kun optrådte som mellemmænd. Artikel 2 kan uden videre forstås på den måde, at støtten skal betales tilbage til den italienske stat. Denne fortolkning kan støttes på den italienske udgave af beslutningen, der er den eneste autentiske. I dennes artikel 2 hedder det: »Il Governo italiano è tenuto a sopprimere gli aiuti di cui all'articolo 1 mediante ricupero presso la Finmeccanica ...«. Den kan også støttes på udgaven på engelsk af beslutningen [14]. Det skal bemærkes, at udgaven på fransk er mindre klar [15], men som tidligere nævnt, er kun den italienske udgave autentisk.

25. Præamblen til beslutningen bekræfter, at IRI blot handlede som mellemmand, og at de midler, hvormed kapitalindskuddene fra 1985 og 1986 skulle finansieres, kom fra staten. Det hedder således [16]:

»... IRI modtog statsmidler til dette formål [dvs. med det formål at yde støtte til Alfa Romeo] i form af kapital og konvertobligati-

14 — Artikel 2 i udgaven på engelsk har følgende ordlyd: »The Italian Government is hereby required to recover the aid referred to in Article 1 from Finmeccanica ...«.

15 — På fransk anvendes i artikel 2 følgende ord: »Le gouvernement italien est tenu de supprimer les aides mentionnées à l'article 1er et d'exiger de la société Finmeccanica qu'elle les restitue ...«

16 — EFT 1984 L 394, s. 14.

oner, der var øremærkede til Finmeccanica og navnlig '... til kapitaltilførsler til og finansiel omstrukturering af virksomheder inden for maskin- og bilindustrien ...' (jf. f.eks. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, almindelig serie, nr. 163 af 12.7.1985, s. 4954, og nr. 6 af 9.1.1986, s. 40).

I det foreliggende tilfælde er der derfor tale om støtte, der er ydet Alfa Romeo af den italienske stat, eller som ved hjælp af statsmidler er ydet virksomheden indirekte, gennem statskontrollerede finansieringsselskaber (IRI og Finmeccanica) ...«.

Henvisningerne i beslutningen til *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*) gælder CIPE's beslutninger af 3. april 1985 og 28. november 1985, ved hvilke den italienske stat besluttede at yde Alfa Romeo støtte [17]. Beslutningens præambel bekræfter således, at IRI ydede støtten alene som mellemmand, at støtten blev finansieret med statsmidler, og at afgørelsen om at yde støtten blev truffet af regeringen gennem CIPE.

26. Domstolens dom i Alfa Romeo-sagen kan ikke påberåbes til støtte for anbringendet om, at det for at gennemføre beslutningen er tilstrækkeligt, at støtten betales tilbage til IRI. Regeringen fremførte under denne sag et anbringende om, at tilbagesøgningsforpligtelsen ifølge beslutningen ikke kunne pålægges Finmeccanica, idet den virkelige støttemodtager var Alfa Romeo. Domstolen forkastede dette anbringende under henvisning til, at Finmeccanica var det holdingselskab, som Alfa Romeo tilhørte på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen, og altså måtte betragtes som modtager af støtten og følgelig også som forpligtet til at tilbagebetale denne [18]. Domstolen tog ikke i Alfa Romeo-sagen stilling til, hvem der i sidste ende skulle tilbagesøge støtten, men alene til, hvem der var ansvarlig for dens tilbagebetaling.

27. Regeringen har gjort gældende, at IRI er en offentlig af staten kontrolleret virksomhed og derfor en del af staten. Tilbagebetaling af støtten til IRI er det samme som tilbagebetaling til staten selv.

28. Jeg kan ikke tilslutte mig dette anbringende. Det er korrekt, at Domstolen under hensyntagen til formålet med traktatens artikel 92 har anlagt et funktionelt synspunkt i forbindelse med definitionen af statsstøtte. Den har fastslået, at forbuddet i artikel 92, stk. 1, gælder alle former for støtte, der ydes af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler, uden at det er nødvendigt at sondre mellem tilfælde, hvor støtten ydes direkte af staten, og tilfælde, hvor støtten ydes af offentlige eller private organer, som staten opretter eller udpeger med henblik på at

17 — Jf. ovenfor i punkt 3 og 4.

18 — Alfa Romeo-dommen, jf. ovenfor i note 8, præmis 40.

administrere støtten [19]. Ved anvendelsen af artikel 92 skal der især tages hensyn til virkningerne af støtten for de virksomheder eller producenter, som begunstiges, og ikke til situationen for de institutioner, som fordeler og forvalter støtten [20]. Domstolen har desuden fastslået, at »statsstøtte ikke nødvendigvis forudsætter, at der er tale om en støtte, der finansieres med statsmidler« [21].

29. Den nævnte praksis viser ikke som anført af regeringen, at det, når staten har ydet støtte gennem en offentlig virksomhed, er tilstrækkeligt, at denne støtte tilbagebetales til den offentlige virksomhed, men ikke til staten. Den nævnte praksis sigter på at hindre, at traktatens bestemmelser om statsstøtte udhules ved ydelse af støtte, der sker indirekte. Domstolen har ikke i nogen af de citerede domme specielt taget stilling til spørgsmålet om, hvilken enhed ulovlig støtte skal tilbagebetales til. Dette spørgsmål må løses med udgangspunkt i formålet med forpligtelsen til at gennemføre tilbagesøgning og den effektivitet, systemet med forebyggende kontrol med ny statsstøtte har.

30. Et af formålene med forpligtelsen til at tilbagesøge er at genoprette den oprindelige situation [22], altså den situation, der forelå, før modtageren fik støtten udbetalt. Da medlemsstaterne ifølge traktatens artikel 93, stk. 3, er forpligtet til at give Kommissionen underretning om planlagte støtteforanstaltninger og til ikke at gennemføre dem, før de har opnået Kommissionens godkendelse, skal tilbagesøgning så vidt muligt genoprette den situation, der ville have foreligget, såfremt medlemsstaten behørigt havde opfyldt forpligtelsen til at give underretning og forpligtelsen til ikke at gennemføre støtteforanstaltningen. Det er imidlertid ikke tilbagesøgningsforpligtelsens eneste formål. Tilbagesøgning af ulovlig støtte skal gennemføres på en sådan måde, at det sikres, at de midler, hvormed støtten blev finansieret, ikke tilgår andre virksomheder i den samme eller en anden økonomisk sektor, og på en sådan måde, at Kommissionens kontrolopgaver lettes.

31. Regeringen har gjort gældende, at tilbagebetaling af støtten fra Finmeccanica til IRI har fjernet de konkurrencefordrejninger, som ydelsen af støtte medførte. Der er ingen grund til at tilbagebetale støtten til staten. Jeg kan ikke tiltræde denne argumentation. Som tidligere nævnt er et af formålene med tilbagesøgningsforpligtelsen at genoprette den situation, der ville have foreligget, såfremt den pågældende medlemsstat havde opfyldt forpligtelsen til at give underretning og forpligtelsen til ikke at yde støtten, før Kommissionen havde godkendt den. Formålet er ikke blot at genetablere den oprindelige konkurrencesituation. Dette vil faktisk ofte være umuligt. Ifølge praksis berører den omstændighed, at den fordrejning af konkurrencen,

19 — Jf. dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike und Weinlig, Sml. s. 595, præmis 21, af 30.1.1985, sag 290/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 439, præmis 14, og af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 35, samt den ovenfor i note 8 nævnte Alfa Romeo-dom, præmis 13.

20 — Jf. den ovenfor i note 19 nævnte Steinike og Weinlig-dom, præmis 21.

21 — Jf. den ovenfor i note 19 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 14.

22 — Dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 66.

som er fremkaldt af støtten, ikke længere kan genoprettes, eller at den ulovligt tildelte støtte ikke længere kan have nogen virkning for støttemodtageren, f.eks. fordi denne er under likvidation, ikke forpligtelsen til tilbagesøgning, der er »en logisk følge« af støttens retsstridighed [23]. Domstolens praksis går klart i retning af, at tilbagesøgningsforpligtelsen beror på, at det er nødvendigt først og fremmest at bringe overtrædelsen af fællesskabsretten til ophør, mens de virkninger, tilbagesøgningen faktisk får, kommer i anden række.

32. Regeringen har gjort gældende, at tilbagesøgningsforpligtelsen kun kan gælde statsstøtte, der er blevet ydet ulovligt. Den har herved anført, at overførslen af midler fra staten til IRI, der skete på gennemsigtig måde og på grundlag af lovbestemmelser, ikke i beslutningen blev behandlet som eller anset for statsstøtte. Heraf følger, at der ikke består nogen forpligtelse for den italienske stat til at søge disse midler tilbage fra IRI.

33. Regeringen har til støtte for denne argumentation henvist til »Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne om anvendelsen af EØF-traktatens artikel 92 og 93 samt artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723/EØF til offentlige virksomheder i forarbejdningssektoren« [24] (herefter benævnt »kommissionsmeddelelsen«). Den har gjort gældende, at der er forskel mellem på den ene side lovlige finansielle transaktioner mellem staten og offentlige virksomheder og på den anden side statsstøtte. Hvad de førstnævnte angår, består der kun en gennemsigtighedsforpligtelse, ikke en forpligtelse til at give underretning. Når der ikke består en forpligtelse til at give underretning, kan der ikke foreligge en overtrædelse af artikel 93, stk. 3, og der kan følgelig heller ikke blive tale om en tilbagesøgningsforpligtelse.

34. Denne argumentation kan ikke overbevise mig. Efter min mening kan en overførsel af midler til et statsligt holdingselskab, når staten overfører midlerne til dette selskab og pålægger dette specielt at anvende disse midler som støtte til en virksomhed eller til en særlig sektor, ikke antages at udgøre en færdig transaktion, som dette selskab selv står for. Der synes mere at være tale om et led i forbindelse med ydelse af støtte til den eller de pågældende virksomheder.

35. Som tidligere omtalt stammede de midler, hvormed kapitalindskuddet på 206,2 mia. LIT til Alfa Romeo skulle finansieres, fra overførsler til organer, der driver statslige holdingselskaber, herunder IRI, på grundlag af bevillinger over statens budget. Det var CIPE, som er en regeringsinstitution, der traf afgørelse om dem. De midler, hvormed kapitaltilskuddet på 408,9 mia. LIT skulle finansieres, hidrørte fra obligationslån, der var optaget af IRI, og hvis forrentning var genstand for en anden af CIPE truffen

23 — Jf. den ovenfor i note 8 nævnte Alfa Romeo-dom, præmis 41, samt generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse i denne sag, s. 1633 og 1634.

24 — EFT 1991 C 273, s. 2.

beslutning. Staten påtog sig at afdrage og forrente disse obligationer [25]. Det er således klart, at det ikke var IRI, der endeligt skulle modtage disse midler, og selskabet havde heller ingen indflydelse på tildelingen af dem. De skulle gå til Finmeccanica, der var det holdingselskab, som Alfa Romeo dengang tilhørte. På baggrund heraf kan der stilles spørgsmålstegn ved, om der ikke bestod en forpligtelse til at give underretning om overførslen af midler fra staten til IRI.

36. Efter min opfattelse ville den italienske stat, også selv om det antoges, at Italien fuldt ud havde kunnet opfylde forpligtelsen til at give underretning i henhold til artikel 93, stk. 3, hvis det havde givet underretning efter overførslen af midler til IRI, dvs. efter at CIPE havde truffet beslutningerne om tildeling af dem, stadig være forpligtet til at søge midlerne tilbage fra IRI for at efterkomme beslutningen. Som anført, var i denne sag overførslen af midler fra staten til IRI ikke på noget tidspunkt tænkt at skulle være en selvstændig transaktion, men blot et led i ydelsen af støtte til Alfa Romeo. Derfor vil kravet om, at fællesskabsretten fuldt ud skal overholdes, kun kunne opfyldes, såfremt støtten betales tilbage til staten. På baggrund af omstændighederne i denne sag er jeg ude af stand til at indse, at der reelt skulle være forskel på en overførsel af midler fra den italienske stat til Finmeccanica via IRI og en overførsel af midler direkte fra den italienske stat til Finmeccanica.

37. Det er ubestridt, at det for at opfylde tilbagesøgningsforpligtelsen er nødvendigt at fratage modtagervirksomheden den ulovlige støtte, den har modtaget. Eventuelt er det ikke tilstrækkeligt. Når støtten i sidste ende er blevet betalt af staten, idet staten indirekte har tildelt den, eller der er anvendt statsmidler, skal den betales tilbage til staten, selv om den blev ydet indirekte, f.eks. via et holdingselskab. Det er ikke nok, at der betales tilbage til holdingselskabet, der virkede som mellemmand, eller, som i den foreliggende sag, at overføre støtten fra det ene holdingselskab til det andet. Var det det, ville tilbagesøgning af støtte blot være en bogholderimæssig foranstaltning, hvorved alene passende posteringer i de respektive holdingselskabers regnskaber ville være nødvendige. Det ville i denne situation være vanskeligt at sikre både, at støtten virkelig var blevet tilbagebetalt, og at de således overførte midler fremtidigt bliver anvendt i overensstemmelse med kravene i traktatens bestemmelser om statsstøtte. Efter min mening kan derfor en rigtig gennemførelse af Kommissionens beslutning i tilfælde som det foreliggende kun ske, hvis de omhandlede beløb betales tilbage til staten.

38. Jeg forstår ikke, hvorledes den kommissionsmeddelelse, regeringen har henvist til, kan påberåbes til støtte for dens argumentation. For at afgøre, hvilken relevans kommissionsmeddelelsen kan have i den foreliggende sag, må man kort se på baggrunden for den.

39. I 1980 vedtog Kommissionen under henvisning til traktatens artikel 90, stk. 3, et

25 — Jf. ovenfor i punkt 3 og 4.

direktiv om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder [26] (herefter benævnt »gennemskuelighedsdirektivet«). Formålet med gennemskuelighedsdirektivet er at sikre, at traktatens bestemmelser om statsstøtte anvendes effektivt og uden forskelsbehandling på offentlige og private virksomheder. Kommissionens begrundelse for at vedtage direktivet var, at de økonomiske forbindelser mellem de offentlige myndigheder i medlemsstaterne og de offentlige virksomheder gjorde det vanskeligt for Kommissionen at varetage sine kontrolopgaver med henblik på at sikre, at der ikke blev ydet støtte, der var uforenelig med fællesmarkedet. Kommissionen fandt, at statsstøttereglerne kun kunne anvendes effektivt og retfærdigt på offentlige og private virksomheder, såfremt de økonomiske forbindelser mellem offentlige myndigheder og offentlige foretagender blev gjort gennemskuelige [27].

40. Ifølge artikel 1 i gennemskuelighedsdirektivet skal medlemsstaterne drage omsorg for, at der skabes gennemskuelighed i de økonomiske forbindelser mellem de offentlige myndigheder og de offentlige virksomheder på en sådan måde, at det klart fremgår, a) hvilke offentlige midler de offentlige myndigheder stiller direkte til rådighed for de pågældende offentlige virksomheder; b) hvilke offentlige midler de offentlige myndigheder stiller til rådighed gennem offentlige virksomheder eller penge- og finansieringsinstitutter; c) hvorledes disse offentlige midler faktisk anvendes. I direktivets artikel 5, stk, 2, er det bestemt, at medlemsstaterne efter anmodning fra Kommissionen meddeler denne de i artiklens stk. 1 nævnte oplysninger vedrørende de i artikel 1 omhandlede økonomiske forbindelser, samt i givet fald nødvendigt baggrundsmateriale, herunder de tilstræbte målsætninger.

41. Gennemskuelighedsdirektivet indskrænker ikke rækkevidden af EØF-traktatens bestemmelser om statsstøtte [28]. Det har klart nok ikke til formål at afløse bestemmelsen i artikel 93, stk. 3, om medlemsstaternes pligt til at give underretning, men derimod at lette Kommissionen udførelsen af dens kontrolopgaver, dvs. at sætte den i stand til at afgøre, om der er tale om støtte, når midler af offentlige myndigheder ydes direkte eller indirekte til offentlige virksomheder.

42. Formålet med kommissionsmeddelelsen er at afstikke retningslinjer af almen interesse for anvendelsen af reglerne om statsstøtte på offentlige virksomheder. Kommissionen mener, at der er et behov for større gennemsigtighed og for udvikling af en politik, der tager sigte på offentlige virksomheder, der som sådanne ikke i tilstrækkeligt omfang er kommet i betragtning »gennem statsstøtteordninger« [29]. Den bemærker, at der efter artikel 93, stk. 3, skal gives Kommissionen forhåndsunderretning om støtte, der ydes til offentlige virksomheder, ligesom støtte, der ydes til private virksomheder, således at det

26 — Direktiv 80/723/EØF af 25.6.1980 (EFT L 195, s. 35), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/413/EØF (EFT 1985 L 229, s. 20), og Kommissionens direktiv 93/84/EØF (EFT 1993 L 254, s. 16).

27 — Jf. præamblen til gennemskuelighedsdirektivet, fjerde og femte betragtning.

28 — Jf. præamblen til direktivet, trettende betragtning.

29 — Jf. første afsnit i kommissionsmeddelelsen.

bliver muligt for Kommissionen at afgøre, om støtten falder inden for artikel 92's anvendelsesområde.

43. Hverken gennemskuelighedsdirektivet eller kommissionsmeddelelsen berører medlemsstaternes forpligtelser til at give underretning om planlagt statsstøtte og til at tilbagesøge statsstøtte, hvis støtten er blevet ydet ulovligt. De lægger sig ikke i vejen for det synspunkt, at en gennemførelse af beslutningen kræver, at støtten tilbagebetales til den italienske stat. Tværtimod underbygger de efter min mening det synspunkt, at tilbagebetaling af støtte til staten selv er nødvendig for at sikre gennemskuelighed, at lette Kommissionen udførelsen af dens kontrolopgaver og sikre en effektiv anvendelse af traktatens regler om statsstøtte.

44. Regeringen har også gjort gældende, at tilbagesøgningsforpligtelsen ikke kræver, at støtten tilbagebetales til en statslig økonomisk enhed, og at det f.eks. må være tilstrækkeligt, at et beløb svarende til støttebeløbet med tillæg af renter overføres til en kulturel eller velgørende organisation. I det foreliggende tilfælde er støtten imidlertid ikke blevet overført til en kulturel eller velgørende organisation. Den er derimod blevet i IRI, der er et statsligt holdingselskab, der optrådte som mellemmand ved udbetaling af støtten, og gennem hvilket staten deltager i kommerciel virksomhed. Der består simpelt hen en risiko for, at IRI kan benytte de midler, hvormed støtten finansieredes, til at yde statsstøtte til virksomheder i den samme eller en anden sektor.

45. Resultatet må derfor efter min mening blive, at IRI for at efterkomme beslutningen skal betale støtten tilbage til den italienske stat i det omfang, Kommissionen har stillet krav om.

46. Kommissionen har i sagen også nedlagt påstand om, at det fastslås, at Italien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten ved at undlade at underrette Kommissionen om de foranstaltninger, den har truffet med henblik på tilbagesøgning af støtten i overensstemmelse med beslutningens artikel 3. Imidlertid er undladelsen af at give underretning om disse foranstaltninger til Kommissionen ikke, da Italien ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre beslutningen inden for den fastsatte frist, en selvstændig overtrædelse af fællesskabsretten [30].

47. Kommissionen har i stævningen anført, at forpligtelsen for Finmeccanica og IRI til at tilbagebetale den ulovlige støtte med tillæg af renter ikke fjerner de skadelige virkninger, som ydelsen af støtten indtil videre har forvoldt andre virksomheder, som konkurrerer med Finmeccanica på det samme marked. Den har herved henvist til Domstolens praksis, hvorefter konstateringen under en i henhold til traktatens artikel 169 anlagt sag af, at en medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til traktaten, kan danne grundlag for det ansvar, en medlemsstat i kraft af traktatbruddet vil have kunnet

30 — Dom af 18.5.1994, sag C-303/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1901, præmis 6, og af 5.10.1994, sag C-255/93, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4949, præmis 29.

pådrage sig over for andre medlemsstater, Fællesskabet eller private [31]. Kommissionen har gjort gældende, at det samme principielt må gælde i en sag anlagt i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, og har anmodet Domstolen om udtrykkeligt at fastslå dette i dommen i nærværende sag.

48. En tilsvarende anmodning fremsatte Kommissionen i stævningen i den tidligere nævnte sag Aluminia mod Comsal. I mit forslag til afgørelse i den sag [32] fastslog jeg, at Domstolens konstatering af, at en medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten ved ikke at gennemføre tilbagesøgning af en ulovligt udbetalt statsstøtte kan danne grundlag for det ansvar, en medlemsstat kunne pådrage sig som følge af sit traktatbrud, og at en sådan konstatering navnlig vil kunne have betydning for virksomheder, der konkurrerer med modtageren af den ulovlige støtte.

49. I nærværende sag er det dog ufornødent, at Domstolen imødekommer Kommissionens anmodning. En konstatering som omhandlet vil kunne være hensigtsmæssig for at vise, at Kommissionen har en interesse i, at en sag fortsættes, også efter at medlemsstaten har bragt overtrædelsen til ophør. I nærværende sag er Kommissionens interesse i at føre sagen imidlertid ikke bestridt.

Forslag til afgørelse

50. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Det fastslås, at Den Italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har gennemført Kommissionens beslutning 89/661/EØF af 31. maj 1989 om den italienske regerings støtte til bilproducenten Alfa Romeo (motorkøretøjssektoren).

2) Den Italienske Republik pålægges at betale sagens omkostninger.

31 — Dom af 12.12.1990, sag C-263/88, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4611, præmis 9, og af 17.6.1987, sag 154/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2717, præmis 6.

32 — Forslag til afgørelse fremsat den 19.1.1995, punkt 25 og 26.