FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

föredraget den 2 februari 1995 *

1. Det här är ett av tre mål med anknytning till varandra i vilka kommissionen väckt talan mot Italien i enlighet med artikel 93.2 j i fördraget. De andra målen är "Aluminia/Comsal" (mål C-349/93) och "Lanerossi" (mål C-350/93).

2. I det föreliggande målet önskar kommissionen få fastställt att Italien har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som åligger landet enligt fördraget genom att inte inom den föreskrivna tiden rätta sig efter kommissionens beslut av den 31 maj 1989 om stöd som utgivits till Alfa Romeo — ett företag inom fordonssektorn [1] — av italienska regeringen. I målet tas frågan upp huruvida olagligt statligt stöd som indirekt utbetalats via ett offentligt bolag måste återbetalas till det bolaget eller till staten. Denna fråga ställs också i målet "Lanerossi" (mål C-350/93).

3. De händelser som gav upphov till det föreliggande målet ägde rum under år 1985 och 1986. Vid denna tid utgjorde Alfa Romeo — som var den näst största biltillverkaren i Italien — en del av holdingbolaget Finmeccanica som i sin tur kontrollerades av det offentliga holdingbolaget IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale). År 1986 bekräftade den italienska regeringen efter en förfrågan från kommissionen att den år 1985 hade utgivit stöd till Alfa Romeo uppgående till 206,2 miljarder LIT i form av kapitaltillskott för att täcka förluster som uppstått i Alfa Romeo under år 1984 och första halvåret 1985. De medel som stödet finansierades med kom från budgetanslag som i budgeten för 1985 avsatts till de organ — inklusive IRI — som administrerar offentligt aktieinnehav [2]. Fördelningen av medlen var föremål för ett beslut av Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (ministerkommittén för ekonomisk planering, nedan kallad "CIPE") av den 3 april 1985 [3].

4. Kommissionen ansåg att kapitaltillskottet om 206,2 miljarder LIT utgjorde statligt stöd och väckte den 29 juli 1987 talan enligt artikel 93.2 i fördraget. På grundval av information som givits av regeringen och Finmeccanica under förfarandets gång fastslog kommissionen att ytterligare stöd lämnats till Alfa Romeo under år 1986 i form av nytt kapital uppgående till 408,9 miljarder LIT.

* Originalspråk: engelska.

1 — Beslut 89/661/EEG (EGT nr L 394, s. 9).

2 — Lag nr 887 av den 22 december 1984, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* 1984 nr 365, allmänna bilagan.

3 — *Gazzetta Ufficiale* 1985 nr 163.

Medlen till detta stöd kom från obligationer som IRI emitterat i enlighet med förordning nr 547 av den 19 oktober 1985 [4] (senare ändrad genom lag nr 749 av den 20 december 1985 [5]) som bemyndigade offentliga organ, inklusive IRI, att emittera räntebärande obligationer vars återbetalning åvilade staten. De pengar som de obligationer som emitterats av IRI inbringade fördelades genom ett beslut av CIPE av den 28 november 1985 [6] och på grundval av 1986 års budget [7]. Den 10 maj 1988 utvidgade kommissionen den talan som väckts den 29 juli 1987 så att den också omfattade kapitaltillskottet om 408,9 miljarder LIT.

5. Den 31 maj 1989 antog kommissionen det ifrågasatta beslutet vars artiklar 1, 2 och 3 lyder enligt följande:

"*Artikel 1*

Stödet i form av kapitaltillskott uppgående till sammanlagt 615,1 miljarder LIT som utgivits av den italienska regeringen till Alfa Romeo via de offentliga bolagen IRI och Finmeccanica är olagligt och således oförenligt med den gemensamma marknaden på sätt avses i artikel 92.1 i EEG-fördraget, eftersom det utgivits i strid med de förfaranderegler som föreskrivs i artikel 93.3. Stödet är också oförenligt med den gemensamma marknaden då det inte uppfyller de villkor för undantag som föreskrivs i artikel 92.3.

Artikel 2

Den italienska regeringen föreläggs härmed att kräva att det stöd som omnämns i artikel 1 återbetalas av Finmeccanica inom två månader från den dag då detta beslut delges.

Återbetalning skall ske i enlighet med de förfaranden och bestämmelser som uppställs i nationell lag, inklusive de rörande ränta på statliga fordringar för det fall återbetalningen skulle ske senare än de två månader som omnämndes i stycket ovan.

Artikel 3

Den italienska regeringen skall informera kommissionen om de åtgärder som vidtagits

4 — *Gazzetta Ufficiale* 1985 nr 248.
5 — *Gazzetta Ufficiale* 1985 nr 299.
6 — *Gazzetta Ufficiale* 1986 nr 6.
7 — Lag nr 41 av den 28 februari 1986, *Gazzetta Ufficiale* 1986 nr 49, allmänna bilagan nr 1.

för att följa detta beslut inom två månader från dess delgivningsdag."

6. Beslutet delgavs regeringen den 31 juli 1989. Regeringen vidtog inte de åtgärder som var nödvändiga för att återbetalning av stödet skulle ske inom den föreskrivna tiden. Regeringen väckte talan för att få beslutet ogiltigförklarat. Domstolen ogillade denna talan i sin dom i mål C-305/89 Italien mot kommissionen [8] ("Alfa-Romeo-målet"). Domstolen godtog inte regeringens påståenden enligt vilka det inte förelåg något statligt stöd som snedvred konkurrensen på sätt avses i artikel 92.1 i fördraget, att kommissionens uppförande var olagligt och att stödet inte var oförenligt med den gemensamma marknaden. Domstolen godtog inte heller regeringens påståenden rörande skyldigheten att återbetala stödet och i synnerhet påståendet att denna skyldighet inte åvilade Finmeccanica.

7. Efter domstolens dom uppmanade kommissionen regeringen vid upprepade tillfällen att vidta de nödvändiga åtgärderna för att stödet skulle återbetalas. Den 13 mars 1992 informerade de italienska myndigheterna kommissionen om sin avsikt att återkräva stödet genom att begära att Finmeccanica skulle återbetala en summa motsvarande beloppet av stödet inklusive ränta till IRI. Den 26 juni 1992 skrev kommissionären ansvarig för konkurrens till regeringen med anledning av alla tre målen som omnämns i första stycket. I samband med det föreliggande målet förklarade han att det med hänsyn till beloppet om 206,2 miljarder LIT — som motsvarade 1985 års kapitaltillskott — inte var tillräckligt att begära återbetalning från Finmeccanica till IRI. För att beslutet skulle följas måste det beloppet återbetalas till den italienska staten. Med hänsyn till beloppet om 408,9 miljarder LIT — som motsvarade 1986 års kapitaltillskott — uppmanade han de italienska myndigheterna att inkomma med ytterligare information för att ge kommissionen möjlighet att avgöra huruvida Finmeccanicas återbetalning av denna summa till IRI var tillräckligt för att följa beslutet. Han förklarade också att han före slutet av juli år 1992 skulle föreslå kommissionen att ett förfarande för verkställande skulle inledas, eftersom Italien hade underlåtit att följa beslutet. Genom brev av den 14 oktober 1992 begärde de italienska myndigheterna anstånd och förklarade att stödets upphävande skulle behandlas inom ramen för ett privatiseringsprogram för offentliga bolag som regeringen avsåg att genomföra.

8. Genom brev av den 12 februari 1993 informerade regeringen kommissionen om att Finmeccanica hade återbetalat en summa om 719,1 miljarder LIT till IRI. Denna summa bestod av stöd om 615,1 miljarder ITL jämte 104 miljarder LIT i ränta. Beloppet om 615,1 miljarder LIT motsvarande 1985 års kapitaltillskott om 206,2 miljarder ITL och 1986 års kapitaltillskott om 408,9 miljarder LIT. I samma brev informerade regeringen också kommissionen om att lag nr 405 av den 29 december 1990 [9] upphävde

8 — C-305/89 av den 21 mars 1991, Rec. s. I-1603.

9 — Gazzetta Ufficiale 1990 nr 303.

den skyldighet som ålåg staten att betala IRI ett kapitalbelopp om 698 miljarder LIT och ett räntebelopp om 571 miljarder LIT i samband med de obligationer som emitterats av IRI i enlighet med 1985 års lag nr 749 och 1986 års lag nr 41 [10]. Staten hade åtagit sig att återbetala kapitalet och räntan av obligationerna som givit de nödvändiga medlen för att finansiera kapitaltillskottet om 408,9 miljarder LIT.

9. I brev av den 12 februari 1993 förklarade regeringen att Finmeccanicas återbetalning av beloppet om 719,1 miljarder LIT till IRI uppfyllde det krav på återbetalning som uppställts i beslutet. Enligt regeringens uppfattning hade IRI inte någon skyldighet att återbetala detta belopp till den italienska staten. Finmeccanicas återbetalningen till IRI avlägsnade de snedvridningar av konkurrensen som följde av det stöd som utgivits olagligen. Det fanns inte heller någon anledning att skilja mellan IRI och den italienska staten, eftersom IRI var ett offentligt bolag som utgjorde en del av staten. Dessutom fick IRI på grund av att lag nr 405 av den 29 december 1990 upphävde statens finansiella skyldigheter, inte de finansiella bidrag från staten som bedömts som stöd i beslutet.

10. Genom brev daterat den 6 april 1993 meddelade kommissionen de italienska myndigheterna att beslutet inte hade genomförts på ett korrekt sätt. Den påpekade att kapitaltillskottet om 206,2 miljarder LIT inte hade finansierats med obligationslån utan med budgetanslag som avsatts till IRI. Beloppet om 206,2 miljarder LIT skulle därför återbetalas till den italienska staten. Med hänsyn till kapitaltillskottet om 408,9 miljarder LIT godtog kommissionen att lag nr 405 av den 29 december 1990 upphävde statens skyldighet att betala kapitalbeloppet om 698 miljarder LIT till IRI. Kommissionen fastslog emellertid att det beloppet endast motsvarade 11,4 procent av det sammanlagda belopp om 6 135 miljarder LIT upp till vilket IRI enligt 1985 års lag nr 749 och 1986 års lag nr 41 var bemyndigad att emittera obligationer garanterade av staten. Följaktligen konstaterade kommissionen att den bara kunde godta en proportionerlig sänkning av det belopp som IRI var skyldig staten enligt beslutet, således en sänkning med 11,4 procent av 408,9 miljarder LIT, det vill säga 46,5 miljarder LIT. Det följer härav att IRI skulle betala staten ett belopp om 568,6 miljarder LIT.

11. Regeringen besvarade inte kommissionens brev av den 6 april 1993. Som en följd härav väckte kommissionen denna talan. I sin ansökan har den gjort gällande att regeringen för att följa beslutet inte bara måste tillse att IRI återfår beloppet om 615,1 miljarder LIT jämte ränta från Finmeccanica utan att den italienska staten också måste återfå beloppet om 568,6 miljarder LIT jämte ränta från IRI.

12. Innan målet behandlas i sak är det nödvändigt att pröva om talan kan upptas till

10 — Se ovan punkt 4.

prövning, vilket regeringen bestrider med angivande av två grunder.

13. Regeringen hävdar att IRI:s påstådda skyldighet att återbetala stödet till den italienska regeringen inte anges i beslutet. Kommissionen åberopade denna skyldighet först i sitt brev av den 26 januari 1992. Enligt regeringen skall ansökan därför avvisas, eftersom kommissionen önskar få fastställt att Italien har underlåtit att uppfylla en skyldighet som inte föreskrivs i beslutet.

14. Jag anser inte att det här argumentet är övertygande. Det är sant att kommissionen i förfaranden enligt artikel 93.2 enbart kan göra gällande att den svarande medlemsstaten har underlåtit att rätta sig efter ett beslut vars påstådda åsidosättande utgör föremål för förfarandet. Kommissionen kan inte i sådana förfaranden ålägga den svarande staten skyldigheter som inte redan finns upptagna i beslutet. I det här fallet är dock kommissionens syfte inte att ålägga den italienska staten några nya skyldigheter. Den gör i stället gällande att den italienska staten enligt beslutet har en skyldighet att kräva att stödet återbetalas av IRI. Huruvida det är så är en fråga om hur beslutet skall tolkas och således en fråga i sak.

15. Regeringen har också gjort gällande att ansökan strider mot artikel 38.1 c i rättegångsreglerna enligt vilken en ansökan måste innehålla uppgift om saken samt en sammanfattning av grunderna för talan. Regeringen hävdar att det i kommissionens ansökan inte fanns någon förklaring till varför den italienska statens underlåtenhet att återkräva stödet från IRI strider mot beslutet.

16. Detta argument kan inte heller godtas. För att uppfylla kraven i artikel 38.1 c i rättegångsreglerna måste kommissionen ange de särskilda yrkanden som domstolen skall ta ställning till och åtminstone en sammanfattning av de rättsliga och faktiska grunderna som dessa yrkanden stödjer sig på [11]. Ansökan i det föreliggande målet innehåller en klar redogörelse för fakta och kommissionens argument och den har givit regeringen möjlighet att inkomma med en utförlig svarsinlaga [12]. Talan kan därför upptas till prövning. Jag övergår nu till prövning av talan i sak.

17. Kommissionen hävdar att Finmeccanicas återbetalning av stödet till IRI inte är tillräckligt för att följa beslutet. Stödet måste återbetalas till den italienska staten.

11 — Dom av den 13 december 1990, Kommissionen mot Grekland (C-347/88, Rec. s. I-4747, punkt 28) och dom av den 31 mars 1992, Kommissionen mot Danmark (C-52/90, Rec. s. I-2187, punkt 17).

12 — Se dom av den 12 april 1984, Unifrex mot kommissionen och rådet (281/82, Rec. s. 1969, punkt 15).

18. Först och främst skall det påpekas att även om det godtogs att Finmeccanicas återbetalning av stödet till IRI var tillräckligt för att följa beslutet skulle Italien fortfarande inte uppfyllt de skyldigheter som åligger landet i enlighet med fördraget. Skälet till detta är att regeringen enligt artikel 2 i beslutet var skyldig att kräva att stödet skulle återbetalas inom två månader från delgivning, vilken ägde rum den 31 juli 1989. Det framgår av den information som inkommit till domstolen att Finmeccanica inte hade återbetalat stödet till IRI inom den föreskrivna tiden. Det är tillräckligt att hänvisa till brevet av den 13 mars 1992 i vilket de italienska myndigheterna informerade kommissionen om sin avsikt att återkräva stödet genom att kräva att Finmeccanica skulle återbetala ett belopp motsvarande stödet samt ränta till IRI [13]. Till detta brev är bifogat ett meddelande — daterat den 7 mars 1992 — från det italienska ministerium som är ansvarigt för offentliga bolag till det italienska utrikesdepartementet. Det framgår av detta meddelande att Finmeccanica ännu inte hade återbetalat stödet till IRI den 7 mars 1992. Härav följer att Italien i vilket fall som helst underlåtit att rätta sig efter beslutet inom den föreskrivna tiden.

19. Det skall i detta sammanhang också påpekas att Italien inte hade beräknat den upplupna räntan på ett korrekt sätt. Såsom framgår av brevet av den 12 februari 1993 informerade regeringen kommissionen om att Finmeccanica hade återbetalat IRI ett belopp om 719,1 miljarder LIT, varav 615,1 miljarder LIT utgjorde stöd och 104 miljarder LIT utgjorde ränta. Italien inkom inte med något bevis på denna betalning i sitt brev. Efter att detta förfarande hade inletts skickade regeringen — i ett brev av den 25 november 1993 — kommissionen de handlingar som regeringen ansåg utgöra bevis för att Finmeccanica hade återbetalat stödet till IRI. I sitt svar hävdade kommissionen att regeringen beräknat räntan på ett felaktigt sätt. Enligt artikel 2 i beslutet skall ränta beräknas från utgången av tidsfristen om två månader från det att beslutet delgavs regeringen. Eftersom beslutet delgavs regeringen den 31 juli 1989, borde ränta beräknas från den 30 september 1989. Regeringen tog inte dagen för delgivning som utgångspunkt för sin beräkning av ränta utan dagen då beslutet publicerades i gemenskapens officiella tidning, det vill säga den 30 december 1989. Regeringen beräknade räntan från den 28 februari 1990. Kommissionen konstaterar att Finmeccanica — utöver de betalningar som redan erlagts — måste betala ränta uppgående till 5 procent för en tidsperiod om fem månader.

20. Regeringen har inte bestridit att den beräknat räntan på ett felaktigt sätt. Den har uppgivit att den kommer vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa beslutet. Härav följer att Italien har underlåtit att återkräva den förfallna räntan enligt beslutet.

21. Jag övergår nu till att granska frågan huruvida Finmeccanicas återbetalning till IRI kan anses tillräcklig för att följa beslutet eller om stödet borde ha betalats tillbaka till den

13 — Se ovan punkt 7.

italienska staten. I sina inlagor till domstolen har kommissionen och regeringen i huvudsak ägnat sig åt denna fråga.

22. Såsom redan sagts kan kommissionen i förfaranden angående verkställighet enligt artikel 93.2 endast göra gällande att den svarande medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en skyldighet som följer av beslutet vars åsidosättande är föremål för förfarandet. Härav följer att frågan om vilket organ som är ansvarigt för att det olagligt utgivna stödet återkrävs skall avgöras på grundval av beslutet. Vid tolkning av beslutet skall hänsyn tas till syftet med återbetalningsskyldigheten.

23. Regeringen har uppgivit att skyldigheten att återbetala stödet åligger mottagaren. Eftersom Finmeccanica är mottagare av stödet enligt artikel 2 i beslutet är det enda organ som är ansvarigt för stödets återbetalning. IRI var den institution via vilken stödet administrerades och utbetalades och inte mottagare av stödet. IRI har därför ingen skyldighet att återbetala stödet till den italienska staten.

24. Jag finner inte denna argumentering övertygande. Regeringen blandar ihop två separata frågor, nämligen frågan om vilket företag som har skyldighet att återbetala stödet och frågan om till vilket organ stödet skall återbetalas. I artikel 1 i beslutet klargörs att regeringen beviljade stödet till Alfa Romeo och att IRI och Finmeccanica bara agerade mellanhänder. Genom artikel 2 förstås lätt att stödet skall betalas tillbaka till den italienska staten. Denna tolkning stöds av den italienska språkversionen av beslutet som är den enda giltiga versionen. Artikel 2 lyder "Il Governo italiano è tenuto a sopprimere gli aiuti di cui all'articolo 1 mediante ricupero presso la Finmeccanica". Denna tolkning stöds också av den engelska språkversionen av beslutet [14]. Jag kan konstatera att den franska språkversionen är mindre tydlig [15], men som redan har sagts är endast den italienska texten giltig.

25. Ingressen till beslutet bekräftar att IRI endast agerade mellanhand och att de nödvändiga medlen för finansieringen av 1985 och 1986 års kapitaltillskott lämnades av staten. Ingressen lyder enligt följande [16]:

"IRI erhöll statliga medel för detta ändamål (det vill säga ändamålet att utge stöd till Alfa

14 — Se ovan punkt 5.

15 — Artikel 2 lyder enligt följande på franska: "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 — EGT nr L 394, 1989, s. 14.

Romeo) i form av kapital och konvertibla obligationer som var särskilt avsedda för Finmeccanica och i synnerhet 'för tillskjutande av kapital och finansiell återuppbyggnad av företag inom mekanik- och fordonssektorn' (se till exempel Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, allmänna serien nr 163, av den 12 juli 1985, s. 4954, och nr 6 av den 9 januari 1986, s. 40).

Det handlar därför i detta fall om stöd som lämnats på ett indirekt sätt av den italienska staten eller med hjälp av statliga medel till Alfa Romeo Auto genom statliga finansiella bolag (IRI och Finmeccanica) som helt kontrolleras av staten."

Hänvisningen i beslutet till *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* avser CIPE:s beslut av den 3 april 1985 och av den 28 november 1985 i vilka den italienska staten beslutade att bevilja Alfa Romeo stöd [17]. Ingressen till beslutet bekräftar därför att IRI genom att bevilja stödet endast agerade som en mellanhand, att stödet finansierades med statliga medel och att beslutet att utge stöd togs av regeringen via CIPE.

26. Domstolens dom i målet "Alfa Romeo" stöder inte påståendet att det för att följa beslutet är tillräckligt att IRI återför stödet. Ett av de påståenden som regeringen gjorde i det målet var att eftersom den faktiska mottagaren av stödet var Alfa Romeo skulle Finmeccanica inte ha ålagts skyldigheten att återbetala stödet i beslutet. Domstolen godtog inte detta argument och förklarade att Finmeccanica, i egenskap av holdingbolag till vilket Alfa Romeo hörde vid den aktuella tidpunkten, var mottagare av stödet och därför skyldigt att återbetala det [18]. I målet "Alfa Romeo" prövade domstolen inte frågan om vem som i slutändan var ansvarig för att stödet återkrävdes utan endast frågan om vem som var ansvarig för att stödet återbetalades.

27. Regeringen har hävdat att eftersom IRI är ett offentligt bolag som kontrolleras av staten är det en del av staten. IRI:s återfående av stödet är likvärdigt med att staten själv återför stödet.

28. Jag kan inte godta detta argument. Det är sant att domstolen, i enlighet med syftet med artikel 92 i fördraget, har haft en funktionell inställning när den definierat termen statligt stöd. Den har förklarat att förbudet i artikel 92.1 täcker allt stöd utgivet av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel utan att det är nödvändigt att göra någon åtskillnad mellan de fall då stödet utgivits direkt av staten och de fall då det utgivits av offentliga

17 — Se ovan punkterna 3 och 4.

18 — Dom "Alfa Romeo", ovannämnd i fotnot 8, punkt 40 i domen.

eller privata organ som är inrättade eller utsedda av staten för att administrera stödet [19]. Vid tillämpning av artikel 92 är det nödvändigt att i första hand beakta verkningarna av stödet i förhållande till de företag och producenter som gynnas och inte till den ställning som institutionen som är ansvarig för utbetalningen och administrationen av stödet har [20]. Domstolen har likaså bekräftat att "stöd inte nödvändigtvis måste finansieras med statliga medel för att anses vara statligt stöd" [21].

29. I motsats till vad regeringen har hävdat följer det emellertid inte av den ovan nämnda rättspraxisen att det är tillräckligt att detta stöd — då det utgivits av staten via ett offentligt bolag — återbetalas till det offentliga bolaget och inte till staten. Syftet med den ovan nämnda rättspraxisen är att förhindra att fördragets bestämmelser om statligt stöd undermineras genom att stöd ges på ett indirekt sätt. Domstolen prövade inte i något av de ovan nämnda målen särskilt frågan till vilket organ olagligt stöd skall återbetalas. Denna fråga borde besvaras med hänsyn till syftet med skyldigheten att återkräva stöd och till att systemet av förhandskontroll av nya statliga stöd blir verkningsfullt.

30. Ett av syftena med skyldigheten att återkräva stöd är att återställa den situation som förelåg dessförinnan [22], det vill säga den situation som förelåg innan det att mottagaren erhöll stödet. Eftersom medlemsstater enligt artikel 93.3 i fördraget har skyldighet att anmäla planer om stödåtgärder till kommissionen och inte genomföra dem förrän de erhållit kommissionens godkännande, måste kravet på återbetalning innebära att den situation som skulle ha förelegat om medlemsstaten i behörig ordning uppfyllt anmälningsskyldigheten och åliggandet att inte genomföra åtgärderna, återställs i så stor utsträckning som möjligt. Detta är emellertid inte det enda syftet med skyldigheten att kräva att stöd återbetalas. Återbetalning av olagligt stöd måste genomföras på ett sådant sätt att det finns garantier för att de medel med vilka stödet finansierades inte överförs till andra företag i samma eller i en annan ekonomisk sektor och på ett sådant sätt att det underlättar kommissionens övervakningsfunktion.

31. Regeringen har hävdat att Finmeccanicas återbetalning av stödet till IRI avlägsnat de snedvridningar av konkurrensen som den orsakat. Det finns inget skäl till att återbetala stödet till staten. Jag kan inte godta detta argument. Såsom redan tidigare sagts är ett av syftena med skyldigheten att kräva att stöd återbetalas att återställa den situation som skulle ha förelegat om den berörda medlemsstaten hade uppfyllt anmälningsskyldigheten och åliggandet att inte utge stödet förrän kommissionens godkännande erhållits. Detta innebär inte endast att den tidigare konkurrenssituationen skall återställas. Ofta är detta till och med inte möjligt. Enligt rättspraxis påverkar inte det faktum

19 — Dom av den 22 mars 1977, Steinike och Weinlig mot Tyskland (78/76, Rec. s. 595, punkt 21), dom av den 30 januari 1985, Kommissionen mot Frankrike, kallad "Crédit agricole" (290/83, Rec. s. 439, punkt 14), dom av den 2 februari 1988, Van der Kooy m.fl. mot kommissionen (67/85, 68/85 och 70/85, Rec. s. 219, punkt 35), dom "Alfa Romeo", ovan nämnd i fotnot 8, punkt 13.

20 — Steinike och Weinlig, ovannämnd i fotnot 19, punkt 21 i domen.

21 — "Crédit agricole", ovannämnd i fotnot 19, punkt 14 i domen.

22 — Dom av den 21 mars 1990, Belgien mot kommissionen, kallad "Tubemeuse" (C-142/87, Rec. s. I-959, punkt 66).

att den snedvridning av konkurrensen som det olagligen utgivna stödet orsakat inte längre kan avhjälpas genom återbetalning när återbetalning föreskrivs eller att det stöd som utgivits olagligen inte längre har någon inverkan på mottagaren — t.ex. på grund av att mottagaren är under likvidation — skyldigheten att återkräva stödet vilket är den "logiska följden" av olaglighet [23]. Domstolens rättspraxis leder till slutsatsen att skyldigheten att kräva att stöd skall återbetalas följer, förutom av återbetalningens faktiska konsekvenser, av nödvändigheten att få ett slut på överträdelser av gemenskapsrätt.

32. Regeringen har hävdat att skyldigheten att kräva återbetalning endast kan syfta på statligt stöd som har utgivits olagligen. Den påstår att överföringen av medel från staten till IRI, som utfördes på ett sätt som var öppet för insyn och på grundval av lagstiftningsåtgärder, inte prövades och inte bedömdes som statligt stöd i beslutet. Det följer härav att det inte finns någon skyldighet för den italienska staten att återkräva stödet från IRI.

33. Som stöd för sitt påstående har regeringen hänvisat till "kommissionens meddelande till medlemsstaterna om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EEG-fördraget och av artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EEG på offentliga bolag i tillverkningssektorn" [24] (nedan kallat "kommissionsmeddelandet"). Den hävdar att det finns en skillnad mellan å ena sidan lagliga finansiella överföringar mellan staten och offentliga bolag och å andra sidan statligt stöd. Med avseende på de första finns endast en skyldighet avseende insyn och inte en anmälningsskyldighet. Där det inte finns någon anmälningsskyldighet kan det inte vara fråga om en överträdelse av artikel 93.3 och följaktligen kan det inte föreligga någon skyldighet till återkrav.

34. Jag finner inte dessa påståenden övertygande. Jag anser att då staten överför medel till ett offentligt holdingbolag med den uttryckliga instruktionen att använda dessa medel till att bevilja ett företag eller en viss sektor stöd kan denna överföring av medel till det offentliga holdingbolaget inte anses vara en i sig själv fullständig transaktion. Den kan snarare ses som ett steg på vägen i beviljandet av stöd till det eller de berörda bolagen.

35. Som vi har sett kom de nödvändiga medlen för att finansiera kapitaltillskottet om 206,2 miljarder LIT till Alfa Romeo från budgettransfereringar till organ, inklusive IRI, som administrerade statligt ägande via den statliga budgeten. Fördelningen av dessa beslutades av CIPE som är ett statligt organ. Medlen som var nödvändiga för finansieringen av kapitaltillskottet om 408,9 miljarder LIT kom från obligationer som emitterats av IRI och vars intäkter fördelades genom ett nytt beslut av CIPE. Staten åtog

23 — Alfa Romeo, ovannämnd i fotnot 8, punkt 41 i domen samt se förslag till avgörande av generaladvokat Van Gerven i detta mål, s. 1633-1634.

24 — EGT 1991 nr C 273, s. 2.

sig att återbetala kapitalet och räntan på dessa obligationer [25]. Det är därför klart att IRI inte var avsett att vara den slutliga mottagaren av dessa medel och inte heller utövade något inflytande över fördelningen av dessa. Medlen var avsedda för Finmeccanica i egenskap av holdingbolag till vilket Alfa Romeo hörde vid den gällande tidpunkten. Under dessa omständigheter kan det ifrågasättas om det inte förelåg en skyldighet att anmäla överföringen av medel från staten till IRI.

36. Även om det skulle godtas att Italien kunde ha uppfyllt anmälningsskyldigheten som föreskrivs i artikel 93.3 till fullo om landet hade gjort en anmälan efter att medlen hade överförts till IRI — det vill säga efter att CIPE hade fattat beslutet om fördelningen av dessa — anser jag att den italienska staten fortfarande skulle ha en skyldighet att återkräva medlen från IRI för att följa beslutet. Såsom redan sagts var överföringen av medlen från staten till IRI i det här fallet aldrig avsedd att vara en i sig själv fullständig transaktion utan bara ett steg på vägen i beviljandet av stöd till Alfa Romeo. Kravet på att återupprätta lagenligheten inom gemenskapen uppfylls därför endast om stödet återbetalas till staten. Under omständigheterna i detta fall kan jag inte se någon avgörande skillnad mellan överföringen av medel från den italienska staten till Finmeccanica via IRI och överföringen av medel från den italienska staten direkt till Finmeccanica.

37. Det ifrågasätts inte att det för att uppfylla kravet på återbetalning är nödvändigt att ta ifrån det mottagande bolaget det olagligen utgivna stödet som det erhållit. Detta kan emellertid vara otillräckligt. Då stöd har utgivits av staten i sista hand — antingen genom statens anvisningar eller av statliga medel — måste det återbetalas till staten även om det utbetalades indirekt till exempel via ett holdingbolag. Det är inte tillräckligt att återbetala holdingbolaget som agerade mellanhand eller, som i detta fall att överföra det från ett holdingbolag till ett annat. Återbetalningen av stödet skulle i så fall inte innebära annat än en redovisningsteknisk åtgärd som endast kräver en lämplig bokföring i respektive holdingbolags räkenskaper. Det skulle i det fallet vara svårt att garantera att stödet återbetalats på ett riktigt sätt och också att garantera att de medel som överförts i framtiden används i överensstämmelse med de krav som uppställs i fördragets bestämmelser om statligt stöd. På grund av dessa skäl anser jag att kommissionens beslut i ett fall som det föreliggande endast kan verkställas på ett korrekt sätt om de ifrågavarande summorna återbetalas till staten.

38. Jag kan inte se hur kommissionsmeddelandet till vilket regeringen har hänvisat skulle kunna stödja dess argument. För att avgöra vilken betydelse kommissionsmeddelandet har i detta förfarande är det nödvändigt att kortfattat undersöka dess bakgrund.

39. Kommissionen antog år 1980 i enlighet med artikel 90.3 i fördraget ett direktiv om

25 — Se ovan punkterna 3 och 4.

insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag [26] (nedan kallat "direktivet om insyn"). Syftet med direktivet om insyn är att säkerställa en effektiv tillämpning av fördragets bestämmelser om statligt stöd utan att göra åtskillnad mellan offentliga och privata företag. Kommissionens skäl att anta direktivet var det faktum att de finansiella förbindelserna mellan nationella offentliga myndigheter och offentliga företag var så komplicerade att det var svårt för kommissionen att utöva sin plikt att se till att stöd som är oförenliga med den gemensamma marknaden inte beviljades. Kommissionen ansåg att bestämmelserna om statligt stöd endast kunde tillämpas på ett rättvist sätt på både offentliga och privata företag om de finansiella relationerna mellan offentliga myndigheter och offentliga företag var öppna för insyn [27].

40. Genom artikel 1 i direktivet om insyn åläggs medlemsstater att se till att finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag redovisas öppet så att det klart framgår a) vilka allmänna medel som offentliga myndigheter direkt tillfört offentliga företag, b) vilka allmänna medel som offentliga myndigheter tillfört offentliga företag indirekt via andra offentliga företag eller finansiella institutioner, c) på vilket sätt dessa allmänna medel använts. I artikel 5.2 föreskrivs att medlemsstaterna på begäran från kommissionen skall lämna information enligt punkt 1 tillsammans med övrig nödvändig information, särskilt angående ändamålet med verksamheten.

41. Direktivet om insyn inskränker inte fördragets bestämmelser om statligt stöd [28]. Dess syfte är uppenbarligen inte att ersätta anmälningsskyldigheten som föreskrivs i artikel 93.3 utan att underlätta kommissionens övervakningsfunktion, det vill säga att möjliggöra för kommissionen att avgöra om det är fråga om stöd när offentliga myndigheter direkt eller indirekt tillför offentliga företag medel.

42. Syftet med kommissionsmeddelandet är att uppställa riktlinjer rörande tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd på offentliga företag. Kommissionen konstaterar att det föreligger ett behov av ökad insyn och av utarbetandet av en politik med hänsyn till offentliga företag, eftersom dessa företag inte har täckts på ett tillfredsställande sätt av "regleringen av statligt stöd" [29]. Den noterar att enligt artikel 93.3 skall stöd som beviljas offentliga företag liksom stöd som beviljas privata företag anmälas i förväg till

26 — Direktiv 80/723/EEG, EGT 1980 nr L 195, s. 35 så som det förändrats genom kommissionens direktiv 85/413/EEG, EGT 1985 nr L 229, s. 20 och genom kommissionens direktiv 93/84/EEG, EGT 1993 nr L 254, s. 16.

27 — Se ingressen till direktivet om insyn, stycke 4 och 5.

28 — Ingressen, stycke 13.

29 — Se punkt 1 i kommissionsmeddelandet.

kommissionen för att göra det möjligt att avgöra om det omfattas av artikel 92.

43. Varken direktivet om insyn eller kommissionsmeddelandet påverkar medlemsstaternas skyldigheter att anmäla planerat statligt stöd och att kräva att statligt stöd återbetalas när det utgivits olagligen. De innebär inte någon motsägelse av åsikten att stödet måste återbetalas till den italienska staten för att beslutet skall följas. Tvärtom anser jag att de stärker uppfattningen att återbetalning av stödet till själva staten är nödvändigt för att garantera insyn, underlätta kommissionens övervakningsfunktion och för att se till att fördragets bestämmelser om statligt stöd tillämpas effektivt.

44. Regeringen har också hävdat att det för att uppfylla skyldigheten att kräva återbetalning inte är nödvändigt att stödet återbetalas till ett offentligt organ och att det skulle vara tillräckligt att till exempel överföra ett belopp motsvarande stödbeloppet jämte ränta till en kultur- eller välgörenhetsorganisation. I det föreliggande fallet har emellertid stödet inte överförts till någon kultur- eller välgörenhetsorganisation. Det har i stället stannat kvar hos IRI som är ett offentligt holdingbolag som upprätt som en mellanhand för utbetalningen av stödet och genom vilket staten ingriper i affärsföretag. Det föreligger en uppenbar risk för att IRI skulle använda de medel som stödet finansierades med till att bevilja statligt stöd till företag inom samma eller inom en annan sektor.

45. Jag drar därför slutsatsen att för att beslutet skall följas måste IRI återbetala stödet till den italienska staten till det belopp som kommissionen yrkat.

46. I sin ansökan har kommissionen också yrkat ett fastställande av att Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget genom att underlåta att informera kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att kräva att stödet återbetalas såsom det föreskrivs i artikel 3 i beslutet. Eftersom Italien emellertid inte vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att verkställa beslutet inom den föreskrivna tiden är underlåtenheten att informera kommissionen om dessa åtgärder inte en fristående överträdelse av gemenskapsrätten [30].

47. I sin ansökan har kommissionen hävdat att Finmeccanicas och IRI:s skyldighet att återbetala det olagliga stödet jämte ränta inte avlägsnar de skadliga verkningar som det utbetalade stödet redan orsakat andra företag som konkurrerar med Finmeccanica på samma marknad. Kommissionen hänvisar till domstolens rättspraxis enligt vilken ett fastställande i ett förfarande enligt artikel 169 av att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördraget kan utgöra grund för skadeståndsansvar som den med-

30 — Dom av den 18 maj 1994, Kommissionen mot Italien (C-303/93, Rec. s. I-1901, punkt 6), dom av den 5 oktober 1994, Kommissionen mot Frankrike (C-255/93, Rec. s. I-4949, punkt 29).

lemsstaten kan ådraga sig på grund av sin underlåtenhet gentemot andra medlemsstater, gemenskapen eller enskilda [31]. Kommissionen påstår att liknande principer gäller vid förfaranden enligt artikel 93.2 och begär att domstolen skall göra ett direkt uttalande med denna innebörd i sin dom i det föreliggande målet.

48. Kommissionen har gjort en liknande begäran i sin ansökan i det ovan nämnda målet "Aluminia/Comsal" (mål C-349/93, kommissionen mot Italien). Såsom jag förklarade i mitt förslag till avgörande i det målet [32] kan mycket riktigt en förklaring av domstolen att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget genom att underlåta att återkräva olagligen utbetalat stöd utgöra grund för ett skadeståndsansvar som den medlemsstaten ådrar sig på grund av sin underlåtenhet, och en sådan förklaring kan vara av särskilt stor vikt för företag som konkurrerar med mottagaren av det olagliga stödet.

49. I det föreliggande målet är det emellertid inte nödvändigt för domstolen att göra det uttalande som kommissionen önskar. Ett sådant uttalande kan vara önskvärt för att visa att kommissionen har ett intresse av att fortsätta förfarandet avseende verkställighet även efter det att den svarande medlemsstaten har upphört med överträdelsen. I det föreliggande fallet är emellertid inte kommissionens intresse av att agera ifrågasatt.

Förslag till avgörande

50. Jag är följaktligen av den uppfattningen att domstolen skall

1) fastställa att Italienska republiken har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EEG-fördraget genom att underlåta att rätta sig efter kommissionens beslut 89/661/EEG av den 31 maj 1989 om stöd som lämnats av den italienska regeringen till Alfa Romeo, ett företag inom fordonssektorn, och

2) förplikta Italienska republiken att ersätta rättegångskostnaderna.

31 — Dom av den 12 december 1990, Kommissionen mot Frankrike (C-263/88, Rec. s. I-4611, punkt 9) och dom av den 17 juni 1987, Kommissionen mot Italien (154/85, Rec. s. 2717, punkt 6).

32 — Förslaget lades fram den 19 januari 1995, punkterna 25 och 26.