DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

1. april 2004 *

I sag C-99/02,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af vice avvocato generale dello Stato O. Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 og 4 i Kommissionens beslutning 2000/128/EF af 11. maj 1999 om Italiens støtteordning for foranstaltninger til

* Processprog: italiensk.

fordel for beskæftigelsen (EFT 2000 L 42, s. 1), meddelt den 4. juni 1999, samt i henhold til EF-traktaten, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på tilbagesøgning hos støttemodtagerne af den støtte, som i henhold til beslutningen blev fundet ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, og idet den under alle omstændigheder har undladt at underrette Kommissionen om de trufne foranstaltninger,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommerne P. Jann, som fungerende formand for Femte Afdeling, C. W.A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola og S. von Bahr (refererende dommer),

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Múgica Arzamendi,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. september 2003, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved E. Montaguti, som befuldmægtiget, og Den Italienske Republik var repræsenteret ved vice avvocato generale dello Stato O. Fiumara, bistået af A. Morrone,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. marts 2002 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til artikel 88, stk. 2, andet afsnit, EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 og 4 i Kommissionens beslutning 2000/128/EF af 11. maj 1999 om Italiens støtteordning for foranstaltninger til fordel for beskæftigelsen (EFT 2000 L 42, s. 1), meddelt den 4. juni 1999, samt i henhold til EF-traktaten, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på tilbagesøgning hos støttemodtagerne af den støtte, som i henhold til beslutningen blev fundet ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, og idet den under alle omstændigheder har undladt at underrette Kommissionen om de trufne foranstaltninger.

Beslutning 2000/128 og den administrative procedure

2 Den 11. maj 1999 vedtog Kommissionen beslutning 2000/128, hvis artikel 1-4 har følgende ordlyd:

»*Artikel 1*

1. Den støtte, som Italien siden november 1995 ulovligt har ydet til ansættelse af arbejdstagere i henhold til de i lov nr. 863/84, nr. 407/90, nr. 169/91 og

nr. 451/94 omhandlede uddannelses- og arbejdsaftaler, er forenelige med fællesmarkedet og med EØS-aftalen, på betingelse af, at de vedrører:

— oprettelse af nye arbejdspladser i den støttemodtagende virksomhed til fordel for arbejdstagere, der endnu ikke har fundet et job, eller som har mistet det, de havde, som omhandlet i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte

— ansættelse af arbejdstagere, der har særlig vanskeligt ved (igen) at komme ud på arbejdsmarkedet. Ved arbejdstagere, der har særlig vanskeligt ved (igen) at komme ud på arbejdsmarkedet, forstås i nærværende beslutning unge under 25 år, personer på 29 år og derunder, der har bestået laurea, og langtidsledige, dvs. personer, der har været arbejdsløse i mindst et år.

2. Støtte, der er ydet i forbindelse med uddannelses- og arbejdsaftaler, og som ikke opfylder de i stk. 1 omhandlede betingelser, er uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 2

1. Den støtte, som Italien i henhold til artikel 15 i lov nr. 196/97 har ydet til omdannelse af uddannelses- og arbejdsaftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, er forenelig med fællesmarkedet og med EØS-aftalen, dersom den opfylder nettojobskabelsesbetingelsen som omhandlet i Fællesskabets retningslinjer for beskæftigelsesstøtte.

Antallet af virksomhedernes ansatte beregnes uden de arbejdspladser, der omdannes, og de arbejdspladser, der oprettes ved tidsbegrænsede aftaler, eller hvor der ikke er tilstrækkelig jobsikkerhed.

2. Støtte til omdannelse af uddannelses- og arbejdsaftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, der ikke opfylder den i stk. 1 omhandlede betingelse, er uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 3

Italien træffer alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge støtte, som ikke opfylder de i artikel 1 og 2 omhandlede betingelser, og som allerede ulovligt er udbetalt til støttemodtagerne.

Tilbagesøgningen skal ske i overensstemmelse med national lovgivning. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er blevet tilbagebetalt. Renterne beregnes på basis af den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for regionalstøtte.

Artikel 4

Italien underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen.«

3 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. august 1999 har Den Italienske Republik i medfør af artikel 230, stk. 1, EF anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2000/128, subsidiært om annullation af denne beslutning, for så vidt det heri er fastsat, at de beløb, der udgør støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, skal tilbagesøges.

4 Den 28. oktober 1999 anmodede Kommissionen de italienske myndigheder om at fremsende oplysninger vedrørende de foranstaltninger, der var truffet med henblik på at sikre gennemførelsen af beslutning 2000/128. Anmodningen blev efterfulgt af en brevveksling herom mellem Kommissionen og Den Italienske Republik, hvorunder sidstnævnte påpegede, at det var yderst vanskeligt at gennemføre den nævnte beslutning, samt af et møde afholdt den 27. marts 2000 i Rom (Italien) mellem ministeren for arbejde og social sikkerhed og det medlem af Kommissionen, der er ansvarlig for konkurrencespørgsmål.

5 Den 19. april 2001 modtog Kommissionen en sidste skrivelse fra de italienske myndigheder, som oplyste Kommissionen om, at de kompetente myndigheders tjenestegrene havde afholdt møde den 1. februar 2001 med henblik på at fastlægge de retningslinjer, der skulle danne grundlag for proceduren for tilbagesøgning af den uberettiget udbetalte støtte, og at den »teknisk-operationelle procedure« for tilbagesøgning af støtten var blevet fastlagt.

6 Ved dom af 7. marts 2002 i sagen Italien mod Kommissionen (sag C-310/99, Sml. I, s. 2289) frifandt Domstolen Kommissionen i forbindelse med det af Den Italienske Republik anlagte annullationssøgsmål til prøvelse af beslutning 2000/128.

7 Under disse omstændigheder er det Kommissionens opfattelse, at Den Italienske Republik ikke havde truffet alle de nødvendige forholdsregler for at efterkomme beslutning 2000/128, og den har derfor besluttet at anlægge denne sag.

Realiteten

Parternes argumenter

8 Kommissionen har gjort gældende, at Den Italienske Republik endnu ikke den 4. august 1999, dvs. efter udløbet af en frist på to måneder efter meddelelsen af beslutning 2000/128, havde underrettet den om de foranstaltninger, der var truffet for at efterkomme forpligtelsen til at tilbagesøge den ulovligt udbetalte støtte hos de støttemodtagende virksomheder.

9 De italienske myndigheder begrænsede sig således først til generelt at henvise til, at den kontrolprocedure, der gik forud for iværksættelsen af tilbagesøgningen, var yderst vanskelig og kompleks. Det var først senere, i december 2000 og i april 2001, at de nævnte myndigheder henholdsvis påtænkte at udarbejde en »handlingsplan« til gennemførelse af beslutning 2000/128 og fremsendte oplysninger til Kommissionen vedrørende de af de kompetente nationale myndigheder trufne initiativer, hvilke oplysninger under alle omstændigheder kun udgjorde rent forberedende handlinger. De italienske myndigheder gjorde på intet tidspunkt gældende, at de havde iværksat konkrete initiativer over for de berørte virksomheder.

10 De italienske myndigheder foreslog heller ikke nærmere regler for gennemførelsen af beslutning 2000/128, som ville have gjort det muligt at overvinde de opståede vanskeligheder.

11 Den Italienske Republik har erkendt, at den endnu ikke har iværksat tilbagesøgning af de pågældende beløb. Dette skyldes såvel vanskeligheder ved identificeringen af modtagerne af den ulovlige støtte som tvivl fra de italienske

myndigheders side med hensyn til omfanget af selve tilbagesøgningen. Den italienske regering har imidlertid ikke forholdt sig passivt i forhold til sin forpligtelse i henhold til beslutning 2000/128, og det er med urette, at Kommissionen har hævdet, at regeringen har undladt at oplyse den om situationens udvikling.

12 Den Italienske Republik har i denne forbindelse gjort gældende, at de italienske myndigheder under den sag, som gav anledning til dommen i sagen Italien mod Kommissionen, med forbehold for sagens udfald iværksatte foreløbige skridt med henblik på tilbagesøgning af støtten. Eftersom der opstod adskillige vanskeligheder ved fastsættelsen af omfanget af selve tilbagesøgningsforpligtelsen, rettede nævnte myndigheder adskillige henvendelser til Kommissionens tjenestegrene med henblik på en afklaring af situationen.

13 I særdeleshed fremlagde ministeriet for arbejde og social sikkerhed i en skrivelse af 11. december 2000 en nærmere fremstilling af tilbagesøgningen af støtten, og Kommissionen blev både under retsmødet af 4. april 2001 i den sag, som gav anledning til ovennævnte dom i sagen Italien mod Kommissionen, og i en skrivelse af 19. april 2001 underrettet om, at der i februar 2001 blev afholdt møde mellem de kompetente myndigheders tjenestegrene, hvorunder der med henblik på fastlæggelsen af den tekniske og operationelle procedure for tilbagesøgningen blev fastsat de retningslinjer, hvorefter der ville blive iværksat tilbagesøgning af den støtte, der blev anset for uberettiget.

14 Den Italienske Republik har gjort gældende, at den under hensyn til de af Domstolen anførte retningslinjer er fuldstændigt indstillet på at opfylde sine forpligtelser. Imidlertid er det med henblik på en hurtigere gennemførelse af tilbagesøgningen og med henblik på at undgå risikoen for, at modtagerne af den uberettigede støtte anlægger søgsmål af uforudsigeligt omfang ved en national ret, eller endog ved Fællesskabets retsinstanser, hensigtsmæssigt, at de italienske myndigheder og fællesskabsmyndighederne i fællesskab udenretsligt og i alt fald i store træk fastsætter kriterier, som gør det muligt dels konkret at udelukke støtte til virksomheder, som på grund af deres størrelse, beliggenhed samt aktivitetstype

ikke er underlagt tilbagebetalingspligt, fra tilbagesøgning, dels at undtage virksomheder, som med rimelighed kan antages at kunne påberåbe sig en beskyttelsesværdig forventning. Udelukkelsen af visse typer virksomheder, især små virksomheder, kan lette den effektive koncentrering af tilbagesøgningen i forhold til de virksomheder, der ikke kan påberåbe sig en berettiget grund til at skulle være udelukket.

Domstolens bemærkninger

15 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at tilbagesøgning af en ulovlig støtte er den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig, hvorved det ikke er afgørende, hvilken form støtten har antaget (jf. bl.a. dom af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 16; af 27.6.2000, sag C-404/97, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 4897, præmis 38, og af 26.6.2003, sag C-404/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6695, præmis 44).

16 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at når en kommissionsbeslutning om ophævelse af en statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, ikke har været genstand for et direkte søgsmål, eller sagsøgte i et sådant søgsmål er blevet frifundet, er den eneste indsigelse, som kan gøres gældende af en medlemsstat over for et af Kommissionen anlagt traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, indsigelsen om, at det er absolut umuligt at gennemføre beslutningen korrekt (jf. dom af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, præmis 16, af 22.3.2001, sag C-261/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2537, præmis 23, af 2.7.2002, sag C-499/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6031, præmis 21, og af 26.6.2003 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 45).

17 Den omstændighed, at en medlemsstat ikke mod et sådant søgsmål kan fremsætte andre anbringender, end at det er absolut umuligt at gennemføre beslutningen, forhindrer ikke, at en medlemsstat, der under gennemførelsen af en kommissionsbeslutning vedrørende statsstøtte støder på uforudsete og uforudsigelige vanskeligheder eller får kendskab til følger, der ikke er forudset af Kommissionen, forelægger Kommissionen disse problemer til vurdering med forslag om passende ændringer af den pågældende beslutning. I så fald skal Kommissionen og medlemsstaten i henhold til den regel, der pålægger medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner en gensidig pligt til loyalt samarbejde, jf. navnlig artikel 10 EF, samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet traktatens bestemmelser fuldt ud skal overholdes, særligt støttereglerne (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 17, og dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 24, samt dom af 3.7.2001, sag C-378/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 5107, præmis 31, af 2.7.2002 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 24, og af 26.6.2003 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 46).

18 Betingelsen om, at det er absolut umuligt at gennemføre beslutningen, er imidlertid ikke opfyldt, når den sagsøgte regering udelukkende har underrettet Kommissionen om de retlige, politiske og praktiske vanskeligheder, som gennemførelsen af beslutningen indebærer, uden at have gjort noget reelt forsøg på at tilbagesøge støtten hos de pågældende virksomheder eller foreslå Kommissionen sådanne alternative metoder til gennemførelse af beslutningen, som ville have gjort det muligt at overvinde vanskelighederne (jf. dom af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 10, af 29.1.1998, sag C-280/95, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 259, præmis 14, af 2.7.2002 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 24, og af 26.6.2003 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 47).

19 I det foreliggende tilfælde bemærkes først, at Domstolen for så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i præmis 102 i dommen i sagen Italien mod Kommissionen har udtalt, at Kommissionen i en i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* offentliggjort meddelelse (EFT 1983 C 318, s. 3) havde underrettet de potentielle modtagere af statsstøtte om, at retten til støttebeløb, som måtte blive ydet dem ulovligt, i givet fald ville blive anfægtet, og at støtten eventuelt skulle tilbagebetales (jf. dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 15).

20 Det kan ganske vist ikke udelukkes, at en modtager af en ulovlig støtte muligvis vil kunne henvise til ekstraordinære omstændigheder, der hos modtageren retmæssigt har kunnet skabe en berettiget forventning om, at denne støtte var lovlig, og på grundlag heraf undgå tilbagebetaling. Det tilkommer i et sådant tilfælde den nationale ret, der eventuelt har fået sagen forelagt, i givet fald efter at have anmodet Domstolen om en præjudiciel fortolkning, at vurdere de pågældende omstændigheder (jf. dommen af 20.9.1990 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 16, og dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 103).

21 Derimod kan en medlemsstat, hvis myndigheder har ydet støtte i strid med de i artikel 88 EF fastlagte procedureregler, ikke påberåbe sig støttemodtagerens berettigede forventning og dermed unddrage sig sin forpligtelse til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre en kommissionsbeslutning, hvorefter denne medlemsstat skal søge støtten tilbage. Dersom dette blev anerkendt, ville bestemmelserne i artikel 87 EF og 88 EF nemlig ikke kunne virke efter hensigten, idet de nationale myndigheder med udgangspunkt i deres egen ulovlige adfærd kunne ophæve den effektive gennemførelse af de beslutninger, Kommissionen har truffet i medfør af disse traktatbestemmelser (jf. dommen af 20.9.1990 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 17, og dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 104).

22 Domstolen har i præmis 105 i dommen i sagen Italien mod Kommissionen ligeledes bemærket, at det for så vidt angår argumentet om, at tilbagebetalingen vil være kompleks og vanskelig at efterprøve, samt argumentet om støtteordningens omfattende spredning inden for det nationale erhvervsliv, er tilstrækkeligt at anføre, at i overensstemmelse med Domstolens praksis kan en frygt for selv uoverstigelige interne vanskeligheder ikke begrunde, at en medlemsstat undlader at opfylde sine forpligtelser efter fællesskabsretten (jf. bl. a. dom af 27.6.2000, sag C-404/97, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 4897, præmis 52).

23 Hverken den omstændighed, at den pågældende medlemsstat finder det nødvendigt at efterprøve den individuelle situation for hver virksomhed, der er

berørt med hensyn til tilbagesøgningen af den ulovlige støtte, således som Domstolen i øvrigt har antaget i præmis 91 i dommen i sagen Italien mod Kommissionen, eller den omstændighed, at der er gået usædvanlig kort tid mellem meddelelsen af beslutningen om tilbagesøgning af den nævnte støtte og anlæggelsen af et traktatbrudssøgsmål, kan begrunde, at beslutningen ikke er blevet gennemført (jf. dommen af 26.6.2003 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 56).

24 Det bemærkes, at da artikel 88, stk. 2, andet afsnit, EF til forskel fra artikel 226 EF ikke fastsætter et administrativt trin, og da Kommissionen som følge heraf ikke fremsætter en begrundet udtalelse, hvori medlemsstaterne gives en frist til at efterkomme Kommissionens beslutning, kan den frist, der skal refereres til ved anvendelsen af artikel 88, kun være den, som er fastlagt i den beslutning, hvorom den manglende opfyldelse er omstridt, eller i givet fald en frist, som Kommissionen har fastsat efterfølgende (dom af 3.7.2001, sag C-378/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 5107, præmis 26). I det foreliggende tilfælde følger det af artikel 4 i beslutning 2000/128, at Kommissionen havde fastsat en frist på to måneder fra meddelelsen af beslutningen.

25 Det er ubestridt, at den italienske regering ikke ved udløbet af denne frist havde truffet nødvendige foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af den pågældende støtte. Det fremgår desuden af præmis 105 i dommen i sagen Italien mod Kommissionen, at Domstolen mere end to et halvt år efter udløbet af denne frist har fastslået, at den nævnte regering ikke havde gjort noget forsøg på at tilbagesøge den pågældende støtte.

26 Endelig fremgår det af de forklaringer, som den italienske regering fremsatte under retsmødet i denne sag, at tilbagesøgningen på tidspunktet for retsmødet, dvs. den 18. september 2003, stadig befandt sig på det trin, som omfattede de forberedende foranstaltninger, såsom fastlæggelse af retningslinjerne med henblik på gennemførelsen af tilbagesøgningen af den pågældende støtte og identificering af de berørte virksomheder. På dette tidspunkt havde den nævnte regering således

ikke rettet nogen konkret henvendelse til virksomhederne med henblik på at tilbagesøge denne støtte.

27 Det må herefter fastslås, at Den Italienske Republik ikke under de foreliggende omstændigheder har godtgjort, at det har været umuligt at gennemføre beslutning 2000/128.

28 Da den italienske regering ikke har truffet nogen af de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på tilbagesøgning af den i beslutning 2000/128 omhandlede støtte hos støttemodtagerne, kan den ikke til sit forsvar med føje påberåbe sig, at Kommissionen angiveligt ikke samarbejdede.

29 Det må herefter fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 og 4 i beslutning 2000/128, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på tilbagesøgning hos støttemodtagerne af den støtte, som i henhold til beslutningen blev fundet ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.

Sagens omkostninger

30 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges Den Italienske republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 og 4 i Kommissionens beslutning 2000/128/EF af 11. maj 1999 om Italiens støtteordning for foranstaltninger til fordel for beskæftigelsen, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på tilbagesøgning hos støttemodtagerne af den støtte, som i henhold til beslutningen blev fundet ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.**

2) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. april 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident