DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 1 april 2004 *

I mål C-99/02,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av V. Di Bucci, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av I. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3 och 4 i kommissionens beslut 2000/128/EG av den 11 maj 1999 om de stödordningar som Italien

* Rättegångsspråk: italienska.

genomfört för sysselsättningsfrämjande åtgärder (EGT L 42, 2000, s. 1), vilket delgavs den 4 juni 1999, och enligt EG-fördraget, genom att inom de föreskrivna fristerna inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att från stödmottagarna återkräva det stöd som i nämnda beslut förklarats vara olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden, eller i vart fall genom att inte informera kommissionen om de åtgärder som vidtagits,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av domarna P. Jann, tillförordnad ordförande på femte avdelningen, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola och S. von Bahr (referent),

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören Múgica Arzamendi,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 18 september 2003 av: kommissionen, företrädd av E. Montaguti, i egenskap av ombud, och Republiken Italien, företrädd av O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, biträdd av A. Morrone,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 15 mars 2002, med stöd av artikel 88.2 andra stycket EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3 och 4 i kommissionens beslut 2000/128/EG av den 11 maj 1999 om de stödordningar som Italien genomfört för sysselsättningsfrämjande åtgärder (EGT L 42, 2000, s. 1), vilket delgavs den 4 juni 1999, och enligt EG-fördraget, genom att inom de föreskrivna fristerna inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att från stödmottagarna återkräva det stöd som i nämnda beslut förklarats vara olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden, eller i vart fall genom att inte informera kommissionen om de åtgärder som vidtagits.

Beslut 2000/128 och det administrativa förfarandet

2 Kommissionen antog den 11 maj 1999 beslut 2000/128, i vilket artiklarna 1–4 har följande lydelse:

"*Artikel 1*

1. Det statliga stöd som Italien olagligt genomfört sedan november 1995 med avseende på anställning genom de utbildnings- och anställningsavtal som

föreskrivs i lagarna nr 863/84, nr 407/90, nr 169/91 och nr 451/94 är förenlig[t] med den gemensamma marknaden förutsatt att det syftar till att

— skapa nya arbetstillfällen i det mottagande företaget till förmån för arbetstagare som ännu inte lyckats få arbete eller har förlorat sin tidigare anställning, i den mening som avses i riktlinjerna för sysselsättningsstöd,

— anställa arbetstagare som har särskilda svårigheter att komma in eller återinträda på arbetsmarknaden. Enligt detta beslut avses med arbetstagare som har särskilda svårigheter att komma in eller återinträda på arbetsmarknaden, personer under 25 år, personer med universitetsexamen som är högst 29 år, och långtidsarbetslösa, dvs. de som har varit arbetslösa i över ett års tid.

2. Stöd avseende utbildnings- och anställningsavtal som inte uppfyller villkoren i punkt 1 är oförenliga med den gemensamma marknaden.

Artikel 2

1. Stöd som beviljats av Italien enligt artikel 15 i lag nr 196/97 för att omvandla utbildnings- och anställningsavtal till tillsvidareanställningar är förenliga med den inre marknaden under förutsättning att de uppfyller villkoret om nettoökning av antalet anställda i enlighet med vad som anges i riktlinjerna för sysselsättningsstöd.

Antalet anställda i ett företag skall beräknas med bortseende från arbetstillfällen som härrör från omvandling och arbetstillfällen som skapats genom tidsbegränsade avtal eller som inte garanterar tillräckligt stabila anställningsförhållanden.

2. Stöd för att omvandla utbildnings- och anställningsavtal till tillsvidareanställningar vilka inte uppfyller kraven i punkt 1 är oförenliga med den inre marknaden.

Artikel 3

Italien skall vidta alla de åtgärder som behövs för att från mottagarna återkräva det stöd som inte uppfyller villkoren i artiklarna 1 och 2 och som redan betalats ut på felaktiga grunder.

Stödet skall återkrävas enligt de förfaranden som anges i italiensk lagstiftning. Beloppen skall återkrävas inklusive upplupna räntor från och med den dag stödet betalades ut till dess att det faktiskt återbetalats. Räntan skall beräknas enligt den referensränta som används för beräkning av nettobidragsekvivalenten för regionalt stöd i Italien.

Artikel 4

Italien skall inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa beslutet."

3 Republiken Italien väckte, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 13 augusti 1999, med stöd av artikel 230 första stycket EG talan om ogiltigförklaring av beslut 2000/128 och, i andra hand, ogiltigförklaring av beslutet i den del det däri föreskrevs att stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden skall återkrävas.

4 Kommissionen begärde den 28 oktober 1999 att de italienska myndigheterna skulle lämna kommissionen upplysningar om de åtgärder som vidtagits för att säkerställa verkställigheten av beslut 2000/128. Denna begäran ledde till en skriftväxling mellan Republiken Italien och kommissionen, under vilken Republiken Italien hänvisade till de extrema svårigheterna att genomföra beslut 2000/128. Vidare hölls ett möte mellan den italienska arbetsmarknads- och socialministern och kommissionären med ansvar för konkurrensfrågor i Rom (Italien) den 27 mars 2000.

5 Kommissionen mottog den 19 april 2001 en sista skrivelse från de italienska myndigheterna, i vilken dessa upplyste kommissionen om att ett möte mellan tjänstemän från de behöriga myndigheterna hållits den 1 februari 2001, vid vilket riktlinjer som skulle tjäna som underlag för förfarandet att återkräva det otillåtna stödet hade utarbetats, liksom det "tekniskt-operationella förfarandet" för dessa återkrav.

6 Domstolen ogillade i dom av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen (REG 2002, s. I-2289), Republiken Italiens talan om ogiltigförklaring av beslut 2000/128.

7 Kommissionen har mot denna bakgrund, och eftersom den anser att Republiken Italien inte har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att följa beslut 2000/128, beslutat att väcka förevarande talan.

I sak

Parternas yttranden

8 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Italien den 4 augusti 1999, när fristen på två månader från delgivning av beslut 2000/128 löpte ut, ännu inte hade upplyst kommissionen om de åtgärder den vidtagit för att uppfylla sin skyldighet att återkräva det otillåtna stödet från de företag som mottagit det.

9 Inledningsvis hänvisade nämligen de italienska myndigheterna endast på ett allmänt sätt till det extremt svåra och komplicerade verifieringsförfarande som skulle föregå återkravet. Det var först senare, i december 2000 och i april 2001, som dessa myndigheter utarbetade en "handlingsplan" för tillämpningen av beslut 2000/128 och lämnade kommissionen upplysningar om de åtgärder som behöriga nationella organ vidtagit. Dessa upplysningar gällde emellertid endast förberedande åtgärder. De italienska myndigheterna har inte vid något tillfälle gjort gällande att de vidtagit konkreta åtgärder med avseende på de berörda företagen.

10 De italienska myndigheterna har heller inte föreslagit några åtgärder för genomförande av beslut 2000/128 med hjälp av vilka de svårigheter som föreligger skulle kunna övervinnas.

11 Republiken Italien har medgett att den ännu inte återkrävt det ifrågavarande stödet. Detta beror på såväl svårigheter att identifiera mottagarna av det otillåtna stödet som den tveksamhet som de behöriga myndigheterna gett uttryck för när

det gäller själva återkravets omfattning. Den italienska regeringen har emellertid inte varit inaktiv när det gäller uppfyllandet av dess skyldigheter enligt beslut 2000/128, och kommissionens påstående att den inte lämnat upplysningar om situationens utveckling är felaktigt.

12 Republiken Italien har därvid gjort gällande att de italienska myndigheterna under förfarandet i det mål som ledde fram till domen i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen vidtog preliminära åtgärder för återkrävande av stödet, med förbehåll för det målets utgång. Eftersom det uppkommit omfattande svårigheter att avgöra omfattningen av skyldigheten att återkräva detta stöd, har dessa myndigheter i ett stort antal fall kontaktat kommissionens tjänstemän för att reda ut denna situation.

13 Arbetsmarknads- och socialministern har i en skrivelse till kommissionen av den 11 december 2000 definierat det stöd som skall återkrävas, och denna har såväl vid förhandlingen den 4 april 2001 i det mål som ledde fram till domen i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen som i en skrivelse av den 19 april 2001 informerats om att det i februari 2001 hållits ett möte mellan de behöriga myndigheterna, vid vilket riktlinjer för åtgärder för att återkräva det otillåtna stödet utarbetades. Dessa upplysningar kompletterade vad som tidigare angivits angående det tekniskt-operationella förfarandet för återkrav.

14 Republiken Italien har gjort gällande att dess fasta avsikt är att, med beaktande av vad domstolen angivit, uppfylla sina skyldigheter. För att snabbare verkställa återkraven och för att undvika risken för att stödmottagarna väcker talan i nationell domstol, eller till och med i gemenskapsdomstolen, av oförutsebar omfattning, vore det emellertid lämpligt att de italienska myndigheterna och kommissionen gemensamt och utom rätta definierade, åtminstone i huvuddrag, kriterier för att dels konkret undanta återkrav av stöd som lämnats företag som

till följd av sin storlek, lokalisering eller verksamhet inte omfattas av skyldigheten att återbetala stödet, dels undanta de företag som rimligen kan antas ha berättigade förväntningar som förtjänar skydd. Undantag för vissa kategorier av företag, som i huvudsak rör mindre sådana, skulle göra det lättare att effektivt koncentrera återkravet till de företag som inte har några giltiga skäl för att undantas.

Domstolens bedömning

15 Av fast rättspraxis följer att upphävandet av ett olagligt stöd genom återkrav är en logisk följd av att det har slagits fast att stödet är olagligt, och att denna följd inte kan vara beroende av den form i vilken stödet har beviljats (se bland annat dom av den 10 juni 1993 i mål C-183/91, kommissionen mot Grekland, REG 1993, s. I-3131, punkt 16, av den 27 juni 2000 i mål C-404/97, kommissionen mot Portugal, REG 2000, s. I-4897, punkt 38, och av den 26 juni 2003 i mål C-404/00, kommissionen mot Spanien, REG 2003, s. I-6695, punkt 44).

16 Av likaledes fast rättspraxis framgår att när kommissionen har antagit ett beslut om att statligt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden skall upphävas och det inte har väckts någon talan mot detta beslut, eller om en sådan talan väckts men inte vunnit bifall, är den enda grund som en medlemsstat kan åberopa till sitt försvar, vid en talan om fördragsbrott som kommissionen väckt med stöd av artikel 88.2 EG, att det föreligger ett absolut hinder för en korrekt verkställighet av beslutet (dom av den 4 april 1995 i mål C-348/93, kommissionen mot Italien, REG 1995, s. I-673, punkt 16, av den 22 mars 2001 i mål C-261/99, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-2537, punkt 23, av den 2 juli 2002 i mål C-499/99, kommissionen mot Spanien, REG 2002, s. I-6031, punkt 21, och i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 45).

17 Att en medlemsstat mot en sådan talan inte kan åberopa andra grunder än att det föreligger ett absolut hinder för att verkställa beslutet hindrar inte att staten, som vid verkställandet av ett kommissionsbeslut angående statligt stöd möter oförutsedda och oförutsägbara svårigheter eller som blir varse följder som kommissionen inte har förutsett, underställer kommissionen dessa problem för bedömning, med förslag på lämpliga förändringar av det ifrågavarande beslutet. I ett sådant fall bör kommissionen och medlemsstaten, enligt den regel som ålägger medlemsstaterna och gemenskapens institutioner en ömsesidig skyldighet till lojalt samarbete, vilken i synnerhet ligger till grund för artikel 10 EG, samarbeta med god vilja för att övervinna svårigheterna, med fullt iakttagande av bestämmelserna i fördraget, i synnerhet bestämmelserna avseende stödåtgärder (se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Italien, punkt 17, och kommissionen mot Frankrike, punkt 24, dom av den 3 juli 2001 i mål C-378/98, kommissionen mot Belgien, REG 2001, s. I-5107, punkt 31, av den 2 juli 2002 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 24, och av den 26 juni 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 46).

18 Villkoret att det skall föreligga ett absolut hinder för att verkställa beslutet är emellertid inte uppfyllt då svaranderegeringen endast underrättar kommissionen om de rättsliga, politiska och praktiska svårigheter som det innebär att genomföra beslutet, utan att vidta någon faktisk åtgärd gentemot de ifrågavarande företagen i syfte att återkräva stödet och utan att föreslå kommissionen några alternativa lösningar för att genomföra beslutet genom vilka svårigheterna skulle kunna övervinnas (se dom av den 2 februari 1989 i mål 94/87, kommissionen mot Tyskland, REG 1989, s. 175, punkt 10, av den 29 januari 1998 i mål C-280/95, kommissionen mot Italien, REG 1998, s. I-259, punkt 14, av den 2 juli 2002 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 25, och av den 26 juni 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 47).

19 När det gäller principen om skydd för berättigade förväntningar, underrättade kommissionen, såsom domstolen påpekade i domen i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 102, i ett meddelande i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT C 318, 1983, s. 3) potentiella mottagare av statligt stöd om den risk som var förknippad med stöd som rättsstridigt beviljats dem på så sätt att de kunde bli tvungna att återbetala stödet (se dom av den 20 september 1990 i mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1990, s. I-3437, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 10, s. I-499).

20 Det kan visserligen inte uteslutas att en mottagare av otillåtet stöd kan åberopa exceptionella omständigheter som medför att han har berättigade förväntningar på att stödet är lagenligt och av detta skäl kan motsätta sig en återbetalning av det. I ett sådant fall ankommer det på den nationella domstolen, vid vilken talan eventuellt väckts, att bedöma omständigheterna i sak, vid behov efter att ha ställt tolkningsfrågor till domstolen (se dom av den 20 september 1990 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 16, och domen i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 103).

21 Däremot kan inte en medlemsstat, vars myndigheter har beviljat stöd i strid med förfaranderegleрna i artikel 88 EG — i syfte att undandra sig skyldigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att verkställa ett beslut av kommissionen, genom vilket staten åläggs att återkräva stödet — åberopa att stödmottagarna har berättigade förväntningar. Att medge en sådan möjlighet skulle nämligen innebära att bestämmelserna i artiklarna 87 EG och 88 EG fråntas all ändamålsenlig verkan, eftersom de nationella myndigheterna på så sätt skulle kunna stödja sig på sitt eget rättsstridiga beteende för att frånta de beslut som kommissionen har antagit i enlighet med dessa bestämmelser i fördraget all verkan (se dom av den 20 september 1990 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 17, och domen i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 104).

22 Vad beträffar argumentet att återbetalningen skulle vara ytterst komplicerad och svårkontrollerad samt argumentet att stödordningen varit vida tillämplig inom produktionsnätet i hela landet, påpekade domstolen i domen i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 105, att enligt domstolens rättspraxis kan fruktan för interna, till och med oöverstigliga, svårigheter inte rättfärdiga att en medlemsstat underlåter att iaktta de skyldigheter som åligger den i enlighet med gemenskapsrätten (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 52).

23 Varken den omständigheten att den ifrågavarande medlemsstaten anser att det är nödvändigt att kontrollera varje berört företags individuella situation vad gäller

återkrav av otillåtet stöd, vilket domstolen också medgivit i domen i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 91, eller den omständigheten att kommissionen väckte talan om fördragsbrott vid domstolen ovanligt snabbt efter delgivningen av beslutet om återkrav av detta stöd motiverar underlåtenheten att verkställa detta beslut (se dom av den 26 juni 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 56).

24 Eftersom det i artikel 88.2 andra stycket EG, till skillnad från artikel 226 EG, inte föreskrivs något administrativt förfarande, och kommissionen följaktligen inte avger något motiverat yttrande vari det föreskrivs en frist för medlemsstaterna att efterkomma dess beslut, kan den frist som det hänvisas till i den förstnämnda av dessa bestämmelser endast vara den som föreskrevs i det beslut som påstås inte ha verkställts eller, i förekommande fall, den frist som kommissionen därefter har fastställt (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 26). I förevarande mål framgår det av artikel 4 i beslut 2000/128 att kommissionen fastställt fristen till fyra månader från dagen för delgivning av beslutet.

25 Det är ostridigt att den italienska regeringen inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet i fråga när denna frist löpte ut. Det framgår vidare av domen i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 105, att den italienska regeringen mer än två och ett halvt år efter det att fristen hade löpt ut inte hade gjort något försök att återfå detta stöd.

26 Det framgår slutligen av vad den italienska regeringen anfört vid förhandlingen i förevarande mål att förfarandet för återkrav vid den tidpunkten, den 18 september 2003, fortfarande endast befann sig i ett förberedande stadium, med åtgärder såsom utarbetande av riktlinjer för genomförandet av återkrav av ifrågavarande stöd och identifiering av berörda företag. Den italienska regeringen hade således

inte vidtagit några konkreta åtgärder gentemot företagen för att återfå ifrågavarande stöd vid den tidpunkten.

27 Republiken Italien har, med hänsyn till dessa omständigheter, således inte visat att det förelegat något absolut hinder för att verkställa beslut 2000/128.

28 Eftersom den italienska regeringen inte vidtagit någon av de åtgärder som är nödvändiga för att återkräva det stöd som avses i beslut 2000/128 från mottagarna, kan den inte till sitt försvar åberopa att kommissionen skulle ha underlåtit att samarbeta.

29 Domstolen konstaterar således att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3 och 4 i beslut 2000/128 genom att inom de föreskrivna fristerna inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att från stödmottagarna återkräva det stöd som i detta beslut förklarats vara olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden.

Rättegångskostnader

30 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3 och 4 i kommissionens beslut 2000/128/EG av den 11 maj 1999 om de stödordningar som Italien genomfört för sysselsättningsfrämjande åtgärder genom att inom de föreskrivna fristerna inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att från stödmottagarna återkräva det stöd som i nämnda beslut förklarats vara olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden.**

2) **Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 1 april 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitiesekreterare Ordförande