FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 17. september 1998 *

1. Under den foreliggende sag anfægter Den Italienske Republik den beslutning af 22. oktober 1996, hvorved Kommissionen fastslog, at den skattefradragsordning, som Italien havde indført for regnskabsårene 1993 og 1994 for vognmænd, var ulovlig og uforenelig med det fælles marked. Denne ordning var i praksis en forlængelse af den ordning, som Den Italienske Republik i forvejen havde indført for regnskabsåret 1992, og som Kommissionen udstedte forbud mod ved sin beslutning af 9. juni 1993. Den Italienske Republik er allerede ved Domstolens dom af 29. januar 1998 blevet dømt for ikke at have efterkommet bestemmelserne i denne beslutning.

Den oprindelige ordning

2. I begyndelsen af 1990'erne var forbrugsafgifterne i Italien på brændstof blandt de højeste i Fællesskabet. For at rette op på misstemningen inden for vognmandssektoren, som endte med en strejke, der alvorligt forstyrrede landets økonomiske og sociale liv, forpligtede den italienske regering sig i april 1990 til at nedsætte de omkostninger, som var en belastning for sektorens konkurrencedygtighed, og navnlig til at indføre et skattefradrag for at nedsætte den faktiske pris på dieselolie.

3. Ved ministerielt dekret af 28. januar 1992 [1] indførte den italienske regering, uden på forhånd at informere Kommissionen herom, et særligt skattefradrag for regnskabsåret 1992 til fordel for nationale vognmænd med virksomhed for fremmed regning. Dette skattefradrag havde form af en godtgørelse, som de berettigede valgfrit kunne fradrage i de beløb, som de skulle betale i form af indkomstskat for fysiske eller juridiske personer, lokal indkomstskat, merværdiafgift eller den kildeskat, de skulle tilbageholde i deres arbejdstageres løn. Der var fastsat visse maksimumsbeløb for denne godtgørelse, hvis størrelse varierede efter forskellen mellem gennemsnitsprisen på dieselolie, der var opkøbt af de berettigede virksomheder på italiensk område, og gennemsnitsprisen i de øvrige medlemsstater. I øvrigt var beløbet pr. køretøj progressivt stigende i forhold til lastbilens størrelse, hvorved lastbiler med en større tonnage blev gunstigere behandlet. Tidspunktet for tildelingen af godtgørelsen og dennes hyppighed afhang af den valgte beskatningsform.

4. Ved skrivelse af 15. april 1992 anmodede Kommissionen den italienske regering om at tilsende den detaljerede oplysninger om den nye ordning og anførte, at de heri fastsatte foranstaltninger kunne udgøre en tilsidesættelse af artikel 92, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske

* Originalsprog: spansk.

1 — *GURI* nr. 25 af 31.1.1992.

Fællesskab (herefter »traktaten«). Den italienske regering svarede, at den særlige godtgørelse ikke kunne anses for en støtte i traktatens artikel 92's forstand, men var en foranstaltning af rent fiskal karakter, der havde til formål at udligne de virkninger, som de særligt høje forbrugsafgifter på brændstof og smøremidler havde for transportvirksomhederne, uden at den medførte nogen konkurrencefordrejning. Ved skrivelse af 26. oktober 1992 meddelte Kommissionen den italienske regering, at den havde til hensigt at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2.

Beslutningen af 9. juni 1993

5. Som afslutning på denne procedure vedtog Kommissionen den 9. juni 1993 beslutning 93/496/EØF [2]. Ved denne beslutning

a) fastslog Kommissionen, at skattefradragsordningen var ulovlig, da den udgjorde en statsstøtte, som i strid med traktatens artikel 93, stk. 3, var vedtaget, uden at Kommissionen havde fået forudgående underretning herom, og da den endvidere var uforenelig med det fælles marked, fordi den ikke opfyldte nogen af de betingelser, som var nødvendige for, at ordningen kunne omfattes af undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, og heller ikke opfyldte betingelserne i forordning (EØF) nr. 1107/70 [3], og

b) pålagde Kommissionen Den Italienske Republik at ophæve den omhandlede ordning og inden to måneder at kræve de indtil da fradragne beløb tilbage tillige med renter, samt at give Kommissionen meddelelse om de foranstaltninger, som den ville træffe for at efterkomme beslutningen.

6. Betragtningerne til beslutningen indeholder følgende passage [4], som bør citeres: »... Den pågældende ordning har som konsekvens en direkte nettolikviditetsforøgelse for virksomhederne inden for én bestemt økonomisk sektor.

Det skal desuden understreges, at kun vognmænd på vejgodstransportmarkedet, som er registreret i Italien, kan drage fordel af foranstaltningen. Disse vognmænd konkurrerer med virksomheder inden for

2 — Beslutning om en procedure vedrørende statsstøtte C 32/92 (ex NN 67/92) — Italien (skattefradrag til erhvervsudøvende vognmænd) (EFT L 233, s. 10).

3 — Rådets forordning af 4.6.1970 om støtte, som ydes inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landevejc og sejlbare vandveje (EFT 1970 II, s. 309), der siden er blevet ændret flere gange. Denne forordning indeholdt hjemmel til på nærmere angivne betingelser undtagelsesvis og midlertidigt som led i en saneringsplan at nedsætte den overkapacitet, som medførte alvorlige strukturelle vanskeligheder.

4 — Sekstende betragtning, 4.-7. punktum.

andre transportformer og med vognmænd fra andre medlemsstater. Den likviditetsforøgelse, der følger af foranstaltningen, fører derfor klart til, at konkurrencevilkårene fordrejes til fordel for de virksomheder, der er omfattet af foranstaltningen ...«.

7. Den Italienske Republik anfægtede hverken beslutningen eller krævede den støtte tilbage, som var ydet i form af skattefradrag. Den forlængede endog ordningen for regnskabsåret 1993 og udvidede den til at gælde for transportvirksomheder fra de øvrige medlemsstater ved at yde dem en støtte beregnet på grundlag af den mængde dieselolie, de forbrugte på italiensk område [5]. Beløbets størrelse og de nærmere regler for tildelingen af denne støtte skulle godkendes ved en række gennemførelsesbestemmelser, som aldrig er blevet vedtaget.

8. Ved skrivelse af 26. august 1993 meddelte den italienske regering Kommissionen, at den ved at udvide den omtvistede ordning til også at gælde for virksomheder fra de øvrige medlemsstater havde afhjulpet det væsentligste kritikpunkt, som var blevet rejst i beslutningen. Den tilføjede, at det teknisk set var meget vanskeligt og tillige meget byrdefuldt for skattemyndighederne at kræve de skattefradrag tilbage, som allerede var blevet ydet, da de var blevet foretaget i forbindelse med talrige ratebetalinger og endelige betalinger af de forskellige skatter.

9. I sit svar af 24. november 1993 bemærkede Kommissionen, at den i sin beslutning ikke blot havde kritiseret, at skattefradragsordningen behandlede italienske virksomheder gunstigere end virksomhederne fra de øvrige medlemsstater, men også, at den var i strid med det fælles marked, fordi den indrømmede en bestemt sektor, nemlig erhvervet som vognmand for fremmed regning, en række fordele, som ikke blev ydet generelt, og som derved fordrejede konkurrencen. Kommissionen konkluderede, at Den Italienske Republik ikke havde gennemført beslutningen, da den havde forlænget skattefradragsordningen og ikke krævet de allerede ydede godtgørelser tilbagebetalt.

10. Uanset Kommissionens reaktion forlængede den italienske regering ordningen til skatteåret 1994 [6], idet den dog i anden halvdel af 1994 begrænsede ordningen til kun at gælde for de første hundrede lastbiler i hver enkelt virksomhed.

5 — Lovdekret nr. 82 af 29.3.1993 (GURI nr. 134 af 10.6.1993), som ændret og stadfæstet ved lov nr. 162 af 27.5.1993 (GURI nr. 123 af 28.5.1993), og lovdekret nr. 309 af 23.5.1994 (GURI nr. 119 af 24.5.1994), som ændret og stadfæstet ved lov nr. 459 af 22.7.1994 (GURI nr. 171 af 23.7.1994).

6 — Lovdekret nr. 642 af 22.11.1994 (GURI nr. 273 af 22.11.1994), som blev forlænget ved lovdekret nr. 21 af 21.1.1995 (GURI nr. 17 af 21.1.1995), og stadfæstet ved lov nr. 84 af 22.3.1995 (GURI nr. 68 af 22.3.1995), og lovdekret nr. 92 af 29.3.1995 (GURI nr. 75 af 30.3.1995), som blev forlænget flere gange samt ændret og stadfæstet ved lov nr. 11 af 5.1.1996 (GURI nr. 9 af 12.1.1996).

Traktatbrudssøgsmålet

11. Efter en fornyet korrespondance anlagde Kommissionen den 18. august 1995 sag i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, med påstand om, at det blev fastslået, at Den Italienske Republik ikke havde opfyldt sine forpligtelser efter beslutning 93/496, navnlig forpligtelsen til med virkning fra skatteåret 1992 at kræve den støtte tilbage, som oprindelig var blevet indført ved det ministerielle dekret fra januar 1992.

12. Under sagen ved Domstolen anfægtede den italienske regering ikke beslutningens gyldighed — som den ikke havde gjort indsigelse mod inden for de foreskrevne frister — men koncentrerede sit forsvar om de vanskeligheder, som var forbundet med tilbagekrævningen af godtgørelserne. Domstolen gav imidlertid ikke regeringen medhold i dette anbringende, men domfældte Den Italienske Republik ved dom af 29. januar 1998 [7] for ikke at have gennemført beslutning 93/496.

Den ændrede ordning

13. I mellemtiden havde Kommissionen den 4. december 1995 meddelt de italienske myndigheder, at den agtede at iværksætte en ny procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, denne gang vedrørende den skattefradragsordning, som var blevet anvendt for skatteårene 1993 og 1994. Denne nye ordning adskilte sig fra den, som var indført ved det ministerielle dekret fra 1992, ved, at den fastsatte en kompensation til vognmænd fra de øvrige medlemsstater (herefter »kompensationsordningen«). Kompensationen til dem skulle svare til den, der blev ydet efter skattefradragsordningen, når der var udstedt gennemførelsesbestemmelser herom. I samme skrivelse opfordrede Kommissionen den italienske regering til at tilsende den en række supplerende oplysninger og til øjeblikkeligt at suspendere den anfægtede støtteordning.

14. Ved skrivelse af 26. marts 1996 meddelte Den Italienske Republik Kommissionen, at den endnu ikke havde udstedt bestemmelserne om gennemførelse af kompensationsordningen og om kompensationens størrelse.

Beslutningen af 22. oktober 1996

15. Den 22. oktober 1996 vedtog Kommissionen beslutning 97/270/EF [8], som blev meddelt den italienske regering ved skrivelse

7 — Sag C-280/95, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 259.

8 — Beslutning om en skattefradragsordning inden for vejgodstransport for fremmed regning i Italien (C-45/95 ex NN 48/95) (EFT 1997 L 106, s. 22).

af 4. november 1996. Artikel 1, 2 og 3 i konklusionen til denne beslutning bestemmer:

»Artikel 1

Den skattefradragsordning, der blev indført af Italien for vejgodstransportvirksomheder, der udfører kørsel for fremmed regning, i henhold til de bestemmelser, der er anført i lov af 27. maj 1993, nr. 162 (GURI nr. 123 af 28.5.1993) og 22. marts 1995, nr. 84 (GURI nr. 68 af 22.3.1995) samt i lovdekret af 26. september 1995, nr. 402 (GURI nr. 226 af 27.9.1995), er ulovlig, idet den er blevet gennemført i strid med procedurereglerne i traktatens artikel 92, stk. 3, og den er uforenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, stk. 1, idet den ikke opfylder nogen af betingelserne for at være omfattet af de undtagelser, der er anført i artikel 92, stk. 2 og 3, eller betingelserne i forordning (EØF) nr. 1107/70.

Artikel 2

Italien ophæver ovennævnte støtte, afholder sig fra at vedtage nye love eller administrative forskrifter, der har til formål at indføre nye støtteformer af ovennævnte art, og tilbagekræver støtten. Støtten skal tilbagebetales efter de procedure- og gennemførelsesregler, der er gældende i henhold til italiensk lovgivning, og forhøjes med det beløb, som renterne udgør, og disse beregnes ved anvendelse af den referencesats, der anvendes til evalueringen af de regionale støtteordninger, og gælder fra den dag, hvor støtten er blevet udbetalt indtil datoen for den effektive tilbagebetaling.

Artikel 3

Italien underretter inden to måneder fra notifikationen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, den har truffet for at opfylde beslutningen.«

16. Den 10. januar 1997 har den italienske regering anlagt den foreliggende sag.

17. Den ordning, som sagen vedrører, er ikke blevet forlænget ud over skatteåret 1994.

Anbringendet om annullation

18. Den Italienske Republik har gjort gældende, at Kommissionen med vedtagelsen af beslutning 97/270 har tilsidesat traktatens

artikel 92 og 93 og anvendt bestemmelserne forkert. Dette anbringende, som er det eneste, der gøres gældende under sagen, er opdelt i to led, hvoraf det første er principalt og det andet subsidiært.

Det principale led af anbringendet

19. Sagsøgeren har gjort gældende, at den toleddede ordning for skattefradrag og kompensation, som blev indført for skatteårene 1993 og 1994, ikke udgør nogen statsstøtte, som er uforenelig med det fælles marked, da den ikke indebærer nogen direkte eller indirekte tildeling af statslige midler, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, og som påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne ved at begunstige visse virksomheder eller produktioner. Inden for rammerne af dette principale led af anbringendet fremfører sagsøgeren i det væsentlige tre opfattelser, der sammenfattende kan siges at gå ud på, at den skattefradrags- og kompensationsordning, som blev erklæret ulovlig og uforenelig med det fælles marked ved den anden beslutning, hvorved Kommissionen afviste ordningen,

a) ikke udgør nogen statsstøtte

b) i hvert fald ikke medfører nogen konkurrencefordrejning

c) ikke fører til nogen forskelsbehandling mellem italienske virksomheder og virksomheder fra de øvrige medlemsstater.

Jeg skal i det følgende gennemgå disse tre opfattelser, men gå frem i den rækkefølge, som for mig at se er den klareste, nemlig først undersøge, om den omtvistede skattefradragsordning er en statsstøtte i traktatens artikel 92's forstand, dernæst, om ordningen er forenelig med det fælles marked og i denne forbindelse afklare dels, om den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, dels om den begrænser den frie konkurrence ved at begunstige en sektor inden for transportindustrien, herunder om en sådan begunstigelse beror på, hvor virksomhederne er hjemmehørende.

a) Skattefradragsordningens karakter

20. Den italienske regering har gjort gældende, at foranstaltninger, hvorved en bestemt gruppe transportvirksomheder får tildelt et skattefradrag, som beregnes på grundlag af deres forbrug af brændstof og smøremidler, har en rent fiskal karakter. Til støtte herfor anfører den, at det samme resultat kunne være opnået ved en generel nedsættelse af forbrugsafgifterne på brændstoffer, men at denne løsning blev forkastet, fordi den ville have medført en uacceptabel nedsættelse af provenuet fra skatter og afgifter. Skattefradragsordningen gør det muligt at fastsætte afgiftsbyrden individuelt for hver enkelt gruppe afgiftspligtige ved at nedsætte afgiftsbyrden for dem, der ville være blevet klart ringere stillet end deres udenlandske konkurrenter, hvis ikke den pågældende foranstaltning var blevet truffet. På grund af den store forskel i brændstof-

prisen i Italien og de omkringliggende lande, navnlig Frankrig, og i betragtning af de moderne lastbilers rækkevidde kunne europæiske vognmænd nemlig køre ind på italiensk område med fulde tanke og drive indenrigstransport dér på væsentligt fordelagtigere vilkår end dem, de italienske virksomheder havde kunnet arbejde under, hvis ikke de havde haft det pågældende skattefradrag. Efter den italienske regerings opfattelse er den omhandlede foranstaltning derfor ikke en støtteordning, men udgør en indirekte tilbagebetaling af en del af forbrugsafgifterne på brændstofprisen.

21. Egentlig er det muligt allerede på grundlag af disse argumenter, som den italienske regering har gjort gældende, at forkaste det principale led i det eneste anbringende, som den har baseret søgsmålet på. Den skattefradragsordning, som den italienske regering forsøger at forsvare lovligheden af under nærværende sag, har nemlig klart til formål at forbedre konkurrencevilkårene for en sektor af den nationale transportindustri i forhold til vognmænd i de øvrige medlemsstater. Det er netop en sådan handlemåde, som Fællesskabets regler om statsstøtte har til formål at bringe til ophør.

Når man kender formålet med denne ordning, er det let at forklare dens nærmere indhold. Når skattefradragets størrelse steg progressivt i forhold til den pågældende lastbils størrelse, var formålet nemlig at begunstige lastbiler med en stor tonnage, dvs. dem, som var mest konkurrencedygtige på det internationale transportmarked. Man forstår også godt, hvorfor ordningen var tidsmæssigt begrænset: På det tidspunkt, da den betydelige forskel mellem brændstofprisen i Italien og de priser, som blev anvendt i de omkringliggende lande, blev udlignet, hvilket skete i 1995 — hvorved ulempen for de italienske virksomheder forsvandt — mistede støtten sin eksistensberettigelse og blev ikke forlænget ud over skatteåret 1994 (jf. ovenfor, punkt 17). Dette bekræftede den italienske regerings befuldmægtigede ganske klart under den mundtlige forhandling.

Jeg skal dog ikke desto mindre afslutte min gennemgang af anbringendets principale led, om ikke andet for fuldstændighedens skyld.

22. For det første forstår jeg ikke, hvilken interesse den italienske regering har i at betegne den omtvistede foranstaltning som en rent fiskal foranstaltning. Siden 1961 har Domstolen fulgt den helt faste praksis udelukkende at fortolke begrebet støtte på grundlag af den virkning, støtten har [9]: Det afgørende er ikke foranstaltningens form, og selvsagt heller ikke dens retlige karakter eller det formål, den forfølger [10], men dens resultat [11]. *Enhver* foranstaltning, som indebærer en økonomisk fordel, som er forbundet med en tilsvarende nedsættelse af statens midler,

9 — »... De indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget ...«, dom af 23.2.1961, sag 30/59, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 211, på s. 217, org. ref.: Rec. s. 1, på s. 39).

10 — Medmindre dette formål, som det er tilfældet i denne sag, står i diametral modsætning til traktatbestemmelsernes *ratio legis*.

11 — »Artikel 92 sondrer ... ikke under hensyn til grundene til eller hensigten med de omhandlede interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger«, dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 27.

og som en bestemt virksomhed eller en bestemt produktionssektor drager fordel af, udgør i princippet en statsstøtte i traktatens artikel 92's forstand. Det er derfor tilstrækkeligt, at den opfylder disse tre betingelser.

23. Der er ingen tvivl om, at enhver skattemæssig begunstigelse indebærer en fordel for modtagerne og en tilsvarende nedsættelse af statens midler, og det gælder følgelig også den foreliggende foranstaltning. Det er ikke rigtigt, at den her i sagen omhandlede ordning finder ensartet anvendelse på hele erhvervslivet og ikke begunstiger bestemte virksomheder eller sektorer [12]. Tværtimod har ordningen det erklærede formål udelukkende at være til fordel for de transportvirksomheder, som udfører godstransport for fremmed regning, dvs. en produktionssektor, som er tilstrækkeligt identificeret. Den er derfor principielt omfattet af artikel 92, stk. 1's anvendelsesområde.

24. Der er imidlertid mindst tre situationer, hvor foranstaltningen ikke udgør en egentlig statsstøtte, selv om de nævnte betingelser er opfyldt, nemlig når

a) staten handler som en privat erhvervsdrivende [13]

b) staten opfylder sine civilretlige forpligtelser, såsom forpligtelsen til at erstatte et tab eller til at tilbagebetale et fejlagtigt opkrævet beløb [14], og

c) den særlige foranstaltning er truffet som led i en generel ordning — f.eks. en afgifts- eller socialsikringsordning — og foranstaltningen er begrundet i ordningens karakter eller opbygning [15].

25. Kommissionen har udfoldet store anstrengelser for at påvise, at den første situation ikke kunne foreligge i denne sag [16]. Jeg kan imidlertid ikke — heller ikke med min bedste vilje — se, hvorledes en stat, når den følger den handlemåde at indrømme de i sagen omhandlede skattefradrag, overhovedet kan ligestilles med en privat erhvervsdrivende, som opererer på de normale vilkår, der gælder for en markedsøkonomi.

Jeg kan heller ikke forestille mig, hvorledes en stat skulle kunne yde en afgiftsbegunsti-

12 — Se definitionen af begrebet generelle foranstaltninger, som foreslås i *Second Survey on State Aids in the EC in the manufacturing and certain other sectors*, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Luxembourg, 1991, s. 4 og 5.

13 — Dette kriterium er baseret på de muligheder, som den modtagende virksomhed har for at opnå de pågældende beløb på kapitalmarkedet; se dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 39.

14 — Se dom af 27.3.1980, sag 61/79, Denkavit italiana, Sml. s. 1205, præmis 31.

15 — Dommen i sagen Italien mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 11, se præmis 33.

16 — Se fjerde betragtning til afsnit IV i beslutning 97/270.

gelse i medfør af sine civilretlige forpligtelser, hvorfor heller ikke den anden situation kan komme på tale.

26. Derimod finder jeg, at der er grund til, at jeg opholder mig lidt længere ved den italienske regerings anbringende om, at den ordning, som den i sagen anfægtede beslutning vedrører, ligger i direkte forlængelse af dens industripolitik, og at ordningen i kraft af sine virkninger ligner de forskellige energibeskatningsordninger, som findes i de enkelte medlemsstater, hvor energi beskattes forskelligt afhængig af, om den anvendes i den private husholdning eller til industrielle formål. Hvis dette anbringende er korrekt, kan de negative virkninger, som den foreliggende ordning har for konkurrencen inden for Fællesskabet, kun afhjælpes ved en tilnærmelse af lovgivningerne i henhold til traktatens artikel 100 ff.

27. Jeg må erkende, at det undertiden kan være vanskeligt at drage en skillelinje mellem foranstaltninger, som kan være offentlige subventioner, og foranstaltninger, som udgør en del af en stats generelle skatte- og afgiftsordning. Enhver skattefordel har jo til følge, at alle eller en del af de skattepligtige fritages fra de almindelige skatte- og afgiftsregler, der gælder. Sådanne fritagelser [17] beror ofte på andre formål end dem, man kan betegne som de primære skatte- og afgiftsmæssige formål [18]. De forfølger således eksempelvis formål af social karakter, hensyn til den industrielle eller regionale udvikling eller tilsvarende hensyn. Hvad angår deres funktion ligner de direkte støtte, som medlemsstaterne yder, og som i princippet må behandles som støtte i traktatens artikel 92's forstand. I så tilfælde må den stat, som har indført foranstaltningerne, godtgøre, at de har karakter af »generelle foranstaltninger«, der som sådanne falder uden for artikel 92's anvendelsesområde. Staten må her redegøre for, hvilket formål foranstaltningerne opfylder inden for den pågældende ordning, og dette formål må naturligvis ikke være at forbedre vilkårene for en bestemt sektor i forhold til de udenlandske konkurrenter. Det er imidlertid et sådant formål og intet andet, som ligger til grund for den her omhandlede ordning. Der er nemlig slet og ret tale om en finansiel støtte, som skal gøre det muligt for de italienske transportvirksomheder at afsvække den ulempe, de påføres på grund af de høje priser i Italien på brændstof og smøremidler. Formålet er altså at forbedre de italienske virksomheders konkurrencedygtighed. Dette er den eneste »industripolitiske« grund, som kan påberåbes.

17 — Det afgørende her er ikke foranstaltningens formelle betegnelse (fritagelse, nedsættelse, godtgørelse, fradrag, dispensation, eftergivelse mv.), men foranstaltningens karakter af en afgiftsbestemmelse, som skaber en undtagelsessituation til gunst for en eller flere afgiftspligtige.

18 — Kun i så fald er der tale om egentlige »begunstigelser«, hvorimod de forskellige fradrag, der er fastsat i diverse afgiftsordninger, og som opfylder det samme afgiftsmæssige formål som disse, ikke — teknisk set — er begunstigelser, men objektive afgiftsregler på samme måde som f.eks. bestemmelserne om beregningen af afgiftsgrundlaget (se herom J. Lang: *Systematisierung der Steuervergünstigungen*, 1974, s. 73 ff., som er citeret af Karl. A. Frick: *Einkommensteuerliche Steuervergünstigungen und Beihilfeverbot nach dem EG-Vertrag*, 1994 s. 28). Eksempelvis er fradrag for forsørgelsespligtige børn, der foretages ved beregningen af den skattepligtige indkomst, ikke egentlige begunstigelser, da de beror på det samme princip vedrørende skatteevnen som selve skatten.

28. Det må derfor konkluderes, at den ordning, som den anfægtede beslutning kritiserer, utvivlsomt udgør en statsstøtte i traktatens artikel 92's forstand.

b) Foranstaltningens forenelighed med det fælles marked

29. Det er altså muligt på grundlag af den omhandlede skattefradragsordnings funktion uden større vanskelighed at udsondre den fra de foranstaltninger, som en medlemsstat vedtager som led i sin generelle skatte- og afgiftsordning. Jeg skal herefter undersøge ordningens virkninger for at kunne bedømme, om den er forenelig med det fælles marked. Hvad angår dette spørgsmål, indeholder artikel 92 et forbud mod enhver form for statsstøtte, der opfylder følgende betingelser: for det første skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, og for det andet skal den påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

30. Ifølge de oplysninger, som medlemsstaterne har givet Kommissionen — og som er resumeret i 18. betragtning til den anfægtede beslutnings afsnit IV — var ca. 16% af de transporter, som de italienske transportvirksomheder foretog i 1992 for fremmed regning, internationale. Mellem 1990 og 1993 blev 14% af Fællesskabets cabotagetransport på landevej foretaget i Italien. Når man tager hensyn til den yderligere effekt, det har haft, at vejgodstransporten er blevet gradvis liberaliseret siden januar 1993 [19], er der ikke tvivl om, at støtten påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, hvilket den italienske regering i øvrigt ikke har bestridt. Da den anden af de nævnte betingelser altså er opfyldt, bliver kun tilbage at undersøge, om den omtvistede ordning faktisk eller potentielt fordrejer den frie konkurrence.

31. Kommissionen anfører i beslutningen, at ordningen for støtte til de italienske virksomheder, som udfører vejgodstransport for fremmed regning, medfører en konkurrencefordrejning såvel over for ikke-italienske fællesskabstransportvirksomheder som over for de italienske transportvirksomheder, der udfører transport for egen regning. I svarskriftet har Kommissionen endvidere gjort gældende, at reglen om det højeste antal lastbiler pr. virksomhed, ud over hvilket der ikke blev indrømmet noget skattefradrag, og som blev indført med virkning fra det andet kvartal af skatteåret 1994, også fordrejede konkurrencen mellem store og små transportvirksomheder.

Jeg skal i det følgende undersøge disse tre anbringender og afslutningsvis foretage en samlet vurdering.

19 — Nemlig som følge af Rådets forordning (EØF) nr. 881/92 af 26.3.1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder (EFT L 95, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 3118/93 af 25.10.1993 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 279, s. 1).

— Konkurrencefordrejning over for ikke-italienske fællesskabsvirksomheder

32. Den sagsøgende regering har gjort gældende, at de fællesskabstransportvirksomheder, hvis situation svarede til de italienske virksomheder, som drog fordel af de i sagen omhandlede foranstaltninger, kunne udnytte den kompensationsordning, der blev indført ved lovdekret af 26. januar 1993 [20], da de i medfør af dekretets artikel 14, stk. 4, kunne rejse krav om støtte til dieselolieforbruget på den italienske strækning. Der skulle udstedes gennemførelsesbestemmelser om størrelsen af dette støttebeløb og de nærmere regler for udbetaling heraf, men disse bestemmelser blev aldrig vedtaget. Der har derfor ikke kunnet ydes nogen kompensation.

Den italienske regering har forklaret dels, at meddelelsen af den anfægtede beslutning standsede proceduren for vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelserne, dels at fællesskabstransportvirksomhederne ikke var forhindret i at rejse krav om støtte i henhold til lovdekretets artikel 14, selv om der ikke var vedtaget gennemførelsesbestemmelser. Når de ikke-italienske transportvirksomheder ikke har forsøgt at rejse krav herom, beror det ifølge den italienske regering på, at de ikke har haft den fornødne økonomiske interesse, men at de har foretrukket at benytte en lettere fremgangsmåde, nemlig at køre ind på italiensk område med tanken fuld.

33. Jeg finder ikke, at disse argumenter er relevante, og endda, at de er usædvanlig kunstige. Hvad angår det første argument er jeg enig med Kommissionen i, at den italienske regering kunne have udvist samme påpasselighed med hensyn til at efterkomme Kommissionens krav vedrørende den første version af skattefradragsordningen, som Kommissionen erklærede traktatstridig allerede i 1993. Hvorfor ophævede den italienske regering ikke allerede dengang skattefradraget, men først senere i forbindelse med, at den fastsatte en kompensationsordning? Hvad angår det andet argument skal jeg bemærke, at det i betragtning af artikel 14's ordlyd ville have været mærkeligt, om en virksomhed havde rejst krav om kompensation, når der ikke var udstedt nogen som helst gennemførelsesbestemmelser og følgelig ikke fandtes nogen konkrete retningslinjer vedrørende kompensationens størrelse eller de nærmere regler for udbetalingen heraf [21].

34. Den italienske regering hævder endvidere, at den anfægtede ordning ingenlunde medførte en konkurrencefordrejning, men stillede de nationale virksomheder på lige fod med deres fællesskabskonkurrenter ved at lette den større afgiftsbyrde for dem. Over for dette argument må indvendes, at man må tage udgangspunkt i den konkurrencesituation, som bestod på det fælles marked, før den anfægtede foranstaltning blev vedtaget, hvorom jeg kan henvise til dommen af 2. juli 1974 (i sagen Italien mod Kommissionen, som er nævnt i fodnote 11), i omskrevet form. Denne situation beroede på mange forskellige faktorer, som har forskellige virk-

20 — GURI nr. 21 af 27.1.1993.

21 — Under den mundtlige forhandling har den italienske regerings befuldmægtigede anført, at sådanne krav kunne være rejst i protest.

ninger på produktionsomkostningerne i hver af medlemsstaterne. Hvis man ensidigt ændrer en af disse faktorer inden for en bestemt økonomisk sektor, vil det kunne forstyrre den bestående ligevægt.

35. Det er således godtgjort, at en bestemt del af den italienske transportsektor i skatteårene 1993 og 1994 modtog en økonomisk støtte, som konkurrenterne i de øvrige medlemsstater var udelukket fra. Hermed foreligger der efter min opfattelse en tilsidesættelse af traktatens artikel 7. Alene dette godtgør, at den anfægtede beslutning er i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 2, hvorved grundlaget for den italienske regerings søgsmål falder væk (jf. ovenfor, punkt 21). Ikke desto mindre skal jeg dog fortsætte min undersøgelse af dette spørgsmål, stadig — om ikke af anden grund — for klarhedens og fuldstændighedens skyld.

— Konkurrencefordrejning over for transportvirksomheder, der virker for egen regning

36. Den italienske regering bestrider ikke, at der er sket en sådan konkurrencefordrejning, men nøjes med at gøre gældende, at de økonomiske ulemper, som er blevet påført de erhvervsdrivende, der arbejder for egen regning, fordi de ikke har haft mulighed for at anvende skattefradraget, kun har haft ringe virkning for deres produktionsomkostninger.

37. Denne opfattelse er efter min opfattelse ubegrundet og i hvert fald irrelevant. Hvis støtteordningen til fordel for de transportvirksomheder, der arbejder for egen regning, skulle have til formål at ligestille dem med deres konkurrenter fra andre medlemsstater — således som den italienske regering har hævdet ifølge det ovenfor gengivne referat — kan den italienske regering ikke samtidig med føje gøre gældende, at ordningen ikke har nogen virkning for virksomhedernes beslutning om, hvorvidt de vil udføre transporterne under anvendelse af eget eller tredjemands materiel. Under alle omstændigheder er skattefradragets størrelse ikke afgørende [22]. Det afgørende er, at fradragsordningen gjorde godstransport for tredjemands regning mere attraktiv end transporten for egen regning, hvilket er i strid med de principper, der gælder for den frie konkurrence.

— Konkurrencefordrejning over for virksomheder med mere end 100 motorkøretøjer

38. Efter den italienske regerings opfattelse kan de store transportvirksomheder bedre

22 — Ifølge de af Kommissionen afgivne oplysninger udgjorde den ydede støtte inden for de tre regnskabsår, hvor ordningen var i kraft, mellem 9,7 og 24,3% af en vognmands faktiske udgifter til brændstoffer og smøremidler, hvilket absolut ikke er en uanselig andel i betragtning af, hvor stor betydning disse omkostninger har i transportvirksomhedernes driftsregnskab.

bære, at de udelukkes fra støtteordningen, da de på grund af deres stordriftskarakter kan afbøde de økonomiske ulemper, de påføres ved at være udelukket fra ordningen.

39. Jeg skal herom blot anføre, at skattefradragets virkning ikke er noget afgørende kriterium. I øvrigt er det klart i strid med formålene med den frie konkurrence ved tildeling af offentlige midler at ophæve eller begrænse de økonomiske fordele, som har kunnet opnås ved en hensigtsmæssig udnyttelse af produktionsmidlerne.

— Vurdering

40. Det er forståeligt, at den italienske regering nærer bekymring over de store forskelle mellem forbrugsafgifterne på brændstoffer i de enkelte medlemsstater. Når henses til den tekniske udformning af den moderne vejgodstransport, kan det ikke udelukkes, som regeringen selv har fremhævet, at disse forskelle medfører konkurrencefordrejninger, som bør ophæves. Det egnede middel til at ophæve disse konkurrencefordrejninger er imidlertid en tilnærmelse af lovgivningerne, således som det er foreskrevet i traktatens artikel 100 ff., og ikke en ensidig tildeling af statsstøtte, som ikke blot er diskriminerende, men tillige fordrejer konkurrencevilkårene inden for Fællesskabet.

Det subsidiære led af anbringendet

41. Subsidiært har den italienske regering nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer den bestemmelse i beslutningen af 22. oktober 1996, hvorved Kommissionen pålagde den at tilbagekræve de beløb, der var blevet udbetalt i medfør af støtteordningen, som Kommissionen kendte ulovlig og uforenelig med det fælles marked (se ovenfor, punkt 15). Regeringen gør gældende, at det er absolut umuligt at tilbagekræve de indrømmede skattefradrag på grund af de tekniske vanskeligheder, som ethvert forsøg på en tilbagekrævning vil være forbundet med, og på grund af den sociale uro, dette vil medføre.

42. I mellemtiden har Domstolen truffet afgørelse i sagen Kommissionen mod Italien (se ovenfor, punkt 12), nemlig ved dommen af 29. januar 1998, hvori Kommissionen havde nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sin forpligtelse til at tilbagekræve den støtte, som den havde ydet i medfør af den i 1992 indførte ordning. Som tidligere nævnt er den skattefradragsordning, som den foreliggende sag vedrører, en forlængelse af den ordning, som blev indført i 1992, bortset fra, at der til ordningen er blevet knyttet en kompensationsordning til fordel for transportvirksomheder fra de øvrige medlemsstater, som aldrig er blevet gennemført. Indførelsen af denne kompensationsordning berører dog under ingen omstændigheder forpligtelsen til at tilbagekræve de ydede skattefradrag. Allerede under den nævnte sag fremførte den itali-

enske regering den samme indsigelse om absolut umulighed, som den har gjort gældende under den foreliggende sag, men Domstolen forkastede indsigelsen. Domstolen må derfor anlægge den samme betragtning som i den nævnte dom og forkaste anbringendet om absolut umulighed. Den italienske regering synes i øvrigt at have accepteret dette, idet den afstod fra at fremføre dette subsidiære anbringende under den mundtlige forhandling.

Sagens omkostninger

43. Hvis Domstolen fuldstændig frifinder Kommissionen, som jeg foreslår, bør den i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, tilpligte Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

Forslag til afgørelse

44. På grundlag af de foranstående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen

— at frifinde Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber for Den Italienske Republiks påstand om annullation af Kommissionens beslutning 97/270/EF af 22. oktober 1996 om en skattefradragsordning inden for vejgodstransport for fremmed regning i Italien (C 45/95 ex NN 48/95) og

— at tilpligte Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.