

DOMSTOLENS DOM

16. juni 1987 \*

I sag 118/85,

**Kommissionen for De europæiske Fællesskaber**, ved Sergio Fabro, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Den Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

**Den italienske Republik**, ved Luigi Ferrari Bravo, leder af servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens ambassade,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Kommissionens direktiv 80/723 af 25. juni 1980 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder (EFT L 195, s. 35), idet den har afvist at fremsende oplysninger til Kommissionen vedrørende Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene C. Kakouris, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler, dommerne G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: J. Mischo,  
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

\* Processprog: Italiensk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 30. september 1986,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. november 1986,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 29. april 1985, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Kommissionens direktiv 80/723 af 25. juni 1980 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder (EFT L 195, s. 35), idet den har afvist at fremsende oplysninger til Kommissionen vedrørende Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.
- 2 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.
- 3 Det er ubestridt, at Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (herefter benævnt »AAMS«) udøver erhvervmæssig virksomhed, idet dette organ udbyder varer og tjenesteydelser på markedet for forarbejdede tobaksvarer. Det er endvidere ubestridt, at AAMS ikke er nogen selvstændig juridisk person i forhold til staten.
- 4 Til støtte for, at den ikke har efterkommet Kommissionens anmodning om oplysninger vedrørende AAMS, har den italienske regering gjort gældende, at AAMS ikke kan anses som en »offentlig virksomhed« i henhold til artikel 2 i direktiv 80/723, idet organet tværtimod må falde ind under begrebet »offentlige myndigheder« i samme bestemmelse. Det anføres herved nærmere, at AAMS er et statsorgan og dermed en offentlig myndighed, hvorfor det ikke også kan være en offentlig virksomhed i henhold til direktivet.

- 5 Ifølge artikel 2 i direktiv 80/723 skal der ved begrebet offentlige myndigheder forstås »staten samt lokale organer« og ved begrebet offentlig virksomhed »enhver virksomhed, på hvilken de offentlige myndigheder direkte eller indirekte kan have en dominerende indflydelse som følge af ejerforhold, kapitalindskud eller de regler, der gælder for virksomheden«.
  
- 6 Det bemærkes, at Domstolen i dommen af 6. juli 1982 (Den franske Republik, Den italienske Republik og Det forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland mod Kommissionen, forenede sager 188-190/80, Sml. 2545) har fastslået, at hovedformålet med direktiv 80/723 er at bidrage til, at bestemmelserne om statsstøtte i traktatens artikler 92 og 93 effektivt kan finde anvendelse på offentlige virksomheder. Som det fremgår af betragtningerne til direktivet, er forbindelserne mellem de offentlige myndigheder i medlemsstaterne og de offentlige virksomheder så komplekse, at det kan være vanskeligt for Kommissionen at udføre den tilsynsopgave, der påhviler den, idet EØF-traktatens regler om statsstøtte kun kan anvendes effektivt og retfærdigt på dette område, såfremt de omhandlede økonomiske forbindelser gøres gennemskuelige. Navnlig bemærkes, at denne gennemskuelighed, for så vidt angår offentlige virksomheder, ifølge sjette betragtning skal gøre det muligt klart at sondre mellem statens rolle som henholdsvis offentlig myndighed og ejer.
  
- 7 Denne sondring i sjette betragtning hviler på den forudsætning, at staten kan optræde enten som udøver af offentlig myndighed eller som udøver af erhvervsmæssig virksomhed af industriel eller handelsmæssig art, hvorved der udbydes varer og tjenesteydelser på markedet. For at kunne foretage denne sondring må der derfor i hvert enkelt tilfælde foretages en nærmere undersøgelse af den pågældende statslige aktivitet med henblik på at afgøre, hvilken af de nævnte kategorier den falder ind under.
  
- 8 Det bemærkes, at det i denne forbindelse er uden betydning, om staten udøver erhvervsmæssig virksomhed som omhandlet gennem et organ, der er en selvstændig juridisk person, på hvilken den direkte eller indirekte kan have en dominerende indflydelse i henhold til reglerne i direktivets artikel 2, eller om staten udøver virksomheden direkte gennem et organ, som er en del af statsadministrationen. I sidstnævnte tilfælde må der netop som følge af, at organet indgår i statsadministrationen, være en formodning for, at staten har en dominerende indflydelse som omhandlet i artikel 2. I sådanne tilfælde kan de økonomiske forbindelser være endnu mere komplekse end normalt, hvorfor der så meget mere er behov for den

med direktivet tilsigtede gennemskuelighed. Det må herefter lægges til grund, at den omstændighed, at AAMS er en del af statsadministrationen, ikke er til hinder for, at organet betragtes som en offentlig virksomhed i henhold til direktiv 80/723.

- 9 Den italienske regering har endvidere gjort gældende, at det kun giver mening at tale om, at de offentlige myndigheder har en indflydelse på en offentlig virksomhed, såfremt der er tale om to selvstændige juridiske personer. En offentlig virksomhed må derfor nødvendigvis være en selvstændig juridisk person i forhold til staten.
  
- 10 Der kan ikke gives sagsøgte medhold heri. Det ovenfor angivne formål med direktiv 80/723 ville blive bragt i fare, såfremt direktivets anvendelighed afhang af, om nogle statsorganer er selvstændige juridiske personer i forhold til staten selv. Alt efter de retlige rammer, der er fastlagt i de forskellige medlemsstater, ville erhvervsmæssig virksomhed af industriel eller handelsmæssig art således være omfattet af direktivet, såfremt den udøves af bestemte statsorganer, mens samme virksomhed ikke ville være det, såfremt den udøves af andre organer. Endvidere ville direktivets retsvirkninger, for så vidt angår samme form for virksomhed, være forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, alt efter hvilken retlig form den enkelte medlemsstat har givet de offentlige virksomheder, som udøver den.
  
- 11 Det bemærkes herved, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at såfremt bestemmelser i national ret kunne begrænse retsvirkningerne af fællesskabsretlige bestemmelser, ville dette bringe fællesskabsrettens enhed og gennemslagskraft i fare, hvilket ville være uantageligt. Spørgsmålet om, hvorvidt et organ i henhold til national ret er en selvstændig juridisk person i forhold til staten, er derfor uden betydning for afgørelsen af, om det kan anses som en offentlig virksomhed i direktivets forstand.
  
- 12 Den italienske regering har endvidere gjort gældende, at begrebet økonomiske forbindelser — hvis gennemskuelighed direktivet skal sikre — forudsætter, at der skal være tale om forbindelser mellem forskellige juridiske personer.

- 13 Det bemærkes herom, at den omstændighed, at et organ, som udøver erhvervs­mæssig virksomhed af industriel eller handelsmæssig art, indgår i statsadministra­tionen, således at det er en del af den samme juridiske person som staten, ikke kan være til hinder for, at der består økonomiske forbindelser mellem staten og orga­net. Da staten kan bevilge midler fra statsbudgettet, må den nødvendigvis have mulighed for at udøve en indflydelse på den pågældende virksomheds økonomiske forvaltning, idet der herved kan kompenseres for driftstab og stilles nye midler til rådighed for virksomheden, således at denne kan drives under andre vilkår end dem, virksomheder normalt er underlagt. Formålet med direktivet er netop at klar­lægge forholdene i sådanne tilfælde.
- 14 Endelig har den italienske regering gjort gældende, at det fremgår af bilag I til Rådets direktiv 80/767 af 22. juli 1980 om ændring og supplerung, for så vidt angår visse ordregivende myndigheder, af direktiv 77/62/EØF om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb (EFT L 215, s. 1), at AAMS er et organ henhørende under det italienske finansministerium. Ifølge en fodnote angående fi­nansministeriet i bilaget er tobaks- og saltvæsenet således ikke omfattet af den liste over italienske indkøbsinstitutioner, som direktivet finder anvendelse på.
- 15 Det bemærkes herom, at selv om AAMS som anført af den italienske regering i direktiv 80/767 anses for at være afhængig af finansministeriet, følger det af Dom­stolens tidligere bemærkninger, at dette er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt AAMS er en offentlig virksomhed i henhold til direktiv 80/723.
- 16 AAMS må herefter anses som en offentlig virksomhed i henhold til artikel 2 i direktiv 80/723.
- 17 Følgelig bør det statueres, at Den italienske Republik ved at afvise at fremsende oplysninger til Kommissionen vedrørende AAMS har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Kommissionens direktiv 80/723 af 25. juni 1980 om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder.

**Sagens omkostninger**

- 18 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Den italienske Republik har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

**DOMSTOLEN**

- 1) Ved at afvise at fremsende oplysninger til Kommissionen vedrørende Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato har Den italienske Republik tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Kommissionens direktiv 80/723 af 25. juni 1980 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder.
- 2) Den italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Mackenzie Stuart	Kakouris	O'Higgins	Schockweiler
Bosco	Koopmans	Bahlmann	Joliet
			Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. juni 1987.

P. Heim  
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart  
Præsident