

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)

15 juni 2000 *

In de gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97—T-607/97, T-1/98, T-3/98—T-6/98 en T-23/98,

M. Alzetta, wonende te Montereale Valcellina (Italië), en 31 andere verzoekers wier naam voorkomt op de lijst in bijlage, vertegenwoordigd door A. Pili, advocaat te Pordenone, en door A. Barone en G. Pezzano, advocaten te Rome, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van L. Schiltz, advocaat aldaar, Rue du Fort Rheinsheim 2,

Masotti Srl, gevestigd te Feletto Umberto (Italië), en 30 andere verzoekers wier naam voorkomt op de lijst in bijlage, vertegenwoordigd door R. Petiziol en A. Pergolese, advocaten te Udine, Via Ginnasio Vecchio 6, Udine (Italië),

A. M. Baldo, wonende te Cervignano del Friuli (Italië), en 53 andere verzoekers wier naam voorkomt op de lijst in bijlage,

A. Musso, wonende te Rivignano (Italië),

vertegenwoordigd door V. Cinque en L. Candriella, advocaten te Udine, Via Morpurgo 34, Udine,

* Procestaal: Italiaans.

Sutes SpA, gevestigd te Udine, en 33 andere verzoekers wier naam voorkomt op de lijst in bijlage,

Fabris Carlo & C. Snc, gevestigd te Pavia di Udine (Italië),

F. D'Odorico, wonende te Capofornido (Italië),

F. Birri, wonende te Manzano (Italië),

M. C. Framalico, wonende te Ampezzo (Italië),

Autotrasporti di Viola Claudio & CSNC, gevestigd te Cerpeneto-Pozzuolo del Friuli (Italië),

vertegenwoordigd door **C. Mussato**, advocaat te Udine, Via Dante 4, Udine,

en

P. Stagno, wonende te Triëst (Italië),

F. Cernecca, wonende te Triëst,

Trasporti e Spedizioni Internazionali Cossutta Snc, gevestigd te Triëst,

G. Camaur, wonende te Cormons (Italië),

Cointra Transport and Trade Co. Srl, gevestigd te Ronchi dei Legionari (Italië),

Autotrasporti Silvano Zottich, gevestigd te Triëst,

Zootrans Snc, gevestigd te Passagio di Betona (Italië),

Pauletic Antonio Succ. di Pauletic Igor, wonende te Triëst,

vertegenwoordigd door **M. Clarich** en **A. Giadrossi**, advocaten te Triëst, Via XXX Ottobre 17, Triëst,

verzoekers,

ondersteund door

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door **U. Leanza**, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemacht-

tigde, bijgestaan door O. Fiumara, en tijdens de mondelinge behandeling door G. Aiello, avvocati dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

interveniënte,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. F. Nemitz en P. Stancanelli, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, bijgestaan door M. Moretto, advocaat te Venetië, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van beschikking 98/182/EG van de Commissie van 30 juli 1997 betreffende steun van de regio Friuli-Venezia Giulia (Italië) ten gunste van wegvervoersondernemingen uit die regio (PB 1998, L 66, blz. 18),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: R. M. Moura Ramos, kamerpresident, R. García-Valdecasas, V. Tiili, P. Lindh en P. Mengozzi, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 15 september 1999,

het navolgende

Arrest

Het rechtskader en de aan het geding ten grondslag liggende feiten

- 1 Verzoekers zijn ondernemingen voor goederenvervoer over de weg voor rekening van derden, gevestigd in de regio Friuli-Venezia Giulia, waaraan staatssteun is toegekend op grond van een niet bij de Commissie aangemelde regionale steunregeling. Vaststaat, dat zij meestal kleine ondernemingen zijn, die enkel plaatselijk vervoer of streekvervoer verrichten met één voertuig. In beschikking 98/182/EG van 30 juli 1997 betreffende steun van de regio Friuli-Venezia Giulia (Italië) ten gunste van wegvervoersondernemingen uit die regio (PB 1998, L 66, blz. 18; hierna: „bestreden beschikking”), verklaarde de Commissie een deel van die steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en gelastte zij de terugvordering van de steun, vermeerderd met rente.

Het rechtskader

- 2 De algemene bepalingen inzake steunmaatregelen van de staten, neergelegd in de artikelen 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en 92 en 94 EG-Verdrag (thans de artikelen 88 EG en 89 EG), zijn van toepassing op het vervoer,

behoudens de toepassing van de bijzondere bepalingen van artikel 77 EG-Verdrag (thans artikel 73 EG), volgens welke steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die overeenkomen met de vergoeding van bepaalde met het begrip „openbare dienst” verbonden, verplichte dienstverrichtingen verenigbaar zijn met het Verdrag.

- 3 Artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 130, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij verordening EG nr. 543/97 van de Raad van 17 maart 1997 (PB L 84, blz. 6), die is gebaseerd op artikel 75 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 71 EG) en op de artikelen 77 en 94 van het Verdrag, bevestigt, dat de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag op het betrokken gebied van toepassing zijn. De verordening stelt verder bijzondere regels vast voor de steunmaatregelen die specifiek betrekking hebben op de activiteiten van die sector. Zo wordt aangegeven, in welke gevallen en onder welke voorwaarden de lidstaten coördinatiemaatregelen mogen treffen of met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen mogen opleggen, die de toekenning van steun uit hoofde van artikel 77 van het Verdrag ten gevolge hebben.
- 4 Voor zover het de coördinatie op het gebied van het vervoer betreft, staat artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70 tot aan het in werking treden van communautaire voorschriften betreffende de toegang tot de vervoermarkt, steun toe, wanneer deze tijdelijk en bij wijze van uitzondering wordt toegekend om in het kader van een saneringsplan een overcapaciteit te doen verdwijnen die ernstige structurele moeilijkheden met zich brengt, en om aldus een bijdrage te leveren om beter te voldoen aan de behoeften van de vervoermarkt.
- 5 In het kader van de instelling van een gemeenschappelijk vervoerbeleid is de markt van internationaal goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap gedeeltelijk geliberaliseerd doordat in 1969 een contingentering is ingesteld bij verordening (EEG) nr. 1018/68 van de Raad van 19 juli 1968 houdende de vorming van een communautair contingent voor het goederenvervoer over de weg tussen lidstaten (PB L 175, blz. 13). In 1991 en 1992 bijvoorbeeld bedroeg het communautair contingent respectievelijk 47 094 en 65 936 vergunningen, die volgens een bepaalde verdeelsleutel over de verschillende lidstaten waren

verdeeld. De Italiaanse Republiek kreeg 5 550 vergunningen toegewezen voor 1991 en 7 770 voor 1992. De houders van communautaire vergunningen mochten gedurende een jaar vervoer verrichten tussen lidstaten. Deze regeling bleef van kracht tot 1 januari 1993, toen deze activiteit geheel is geliberaliseerd bij verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten (PB L 95, blz. 1).

- 6 Voor de markt van goederenvervoer binnen een lidstaat stelde verordening (EEG) nr. 4059/89 van de Raad van 21 december 1989 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder niet in een lidstaat woonachtige vervoersondernemers aldaar tot het binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten (PB L 390, blz. 3), vanaf 1 juli 1990 voor cabotage, dat wil zeggen voor het goederenvervoer binnen een lidstaat door een in een andere lidstaat gevestigde vervoerder, een tijdelijke regeling vast in de vorm van een geleidelijk te vergroten communautair contingent. Het oorspronkelijke contingent omvatte 15 000 cabotagevergunningen voor twee maanden, die volgens een bepaalde verdeelsleutel over de lidstaten werden verdeeld. In dat kader werden 1 767 vergunningen toegewezen aan de Italiaanse Republiek. Verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 279, blz. 1), voorzag in de handhaving van die overgangsregeling in de vorm van een totaal communautair contingent van aanvankelijk 30 000 vergunningen (waarvan 3 520 voor de Italiaanse Republiek), dat tot de definitieve instelling van de volledige liberalisering van de cabotage per 1 juli 1998 jaarlijks met 30 % werd verhoogd.

De betrokken steunmaatregelen

- 7 De artikelen 4, 7 en 8 van de legge regionale nr. 28 van de regio Friuli-Venezia Giulia van 18 mei 1981 betreffende steun voor de bevordering en de ontwikkeling van het vervoer dat van belang is voor de regio Friuli-Venezia Giulia, en van het goederenvervoer over de weg voor rekening van derden (hierna: „wet nr. 28/1981”), voorzien in bepaalde steunmaatregelen voor in die regio gevestigde ondernemingen die vervoer verrichten voor rekening van derden.

- 8 De bij die wet ingestelde regeling is vervangen bij de legge regionale nr. 4 van 7 januari 1985 betreffende steun voor de bevordering en de ontwikkeling van het vervoer dat van belang is voor de regio Friuli-Venezia Giulia, en van het goederenvervoer over de weg voor rekening van derden (bijlage 113 bij het verzoekschrift in zaak T-313/97; hierna: „wet nr. 4/1985”). De artikelen 4 tot en met 6 van wet nr. 4/1985 stellen een regionale steunregeling in die op de wezenlijke punten identiek is aan die van wet nr. 28/1981.
- 9 Die wetten voorzagen in drie maatregelen ten gunste van in de regio Friuli-Venezia Giulia gevestigde ondernemingen die vervoer voor rekening van derden verrichten:
- a) gedurende maximaal tien jaar een jaarlijkse financiering, ten belope van 60 % (voor individuele ondernemingen) of 70 % (voor coöperaties en consortia) van de bij ministerieel besluit vastgestelde referentierente, van de rente op leningen voor (artikel 4 van de wetten nrs. 28/81 en 4/1985):
- de bouw van bedrijfsinfrastructuur (bouw, aankoop, uitbreiding, voltooiing en modernisering van bedrijfsruimten, met inbegrip van ruimten voor het in entrepot plaatsen, voor de opslag en voor de behandeling van goederen);
 - de aankoop, ontwikkeling en vernieuwing van roerende en onroerende bedrijfsuitrusting en van middelen voor vervoer binnen het bedrijf en over de weg;
- b) de financiering van de kosten van leasingcontracten met een duur van drie of vijf jaar voor voertuigen, aanhangwagens of opleggers die voor het eerst zijn ingeschreven, alsmede voor de uitwisselbare opbouw daarvan, voor vervoer

van goederen over de weg, en voor installaties, machines en uitrusting voor het gebruik, het onderhoud en de reparatie van voertuigen en voor de behandeling van goederen, ten belope van 25 % (voor individuele ondernemingen) of 30 % (voor coöperaties en consortia), van de aankoopprijs van die goederen. Die steun, die was geregeld in artikel 7 van wet nr. 28/1981 en artikel 5 van wet nr. 4/1985, is door latere regionale wetten voor alle begunstigden verlaagd tot 20 en vervolgens tot 15 % van de aankoopprijs;

- c) voor consortia en andere samenwerkingsverbanden een jaarlijkse financiering, ten belope van 50 %, van de investeringen voor de bouw of de aankoop van installaties en uitrusting die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het samenwerkingsverband of het consortium of die bijdragen tot het beheer en de ontwikkeling van gemeenschappelijke diensten voor de onderbrenging, het onderhoud en de reparatie van voertuigen alsmede van de desbetreffende installaties en uitrusting (artikel 8 van wet nr. 28/1981 en artikel 6 van wet nr. 4/1985).
- 10 Volgens de door de Italiaanse overheid op 18 november 1996 aan de Commissie verstrekte inlichtingen was voor de periode 1985-1995 voor de in artikel 4 van wet nr. 4/1985 bedoelde steun 13 000 miljoen ITL (6,7 miljoen euro) uitgetrokken en werden 155 aanvragen toegewezen. De gemiddelde steun schommelde tussen 13 en 26 % van de kosten en de rente van de leningen. Voor de periode 1981-1985 was 930 miljoen ITL (0,4 miljoen euro) uitgetrokken en in die periode werden 14 aanvragen toegewezen (punt II van de bestreden beschikking).
- 11 Volgens dezelfde bron was voor de periode 1985-1995 voor de in artikel 5 van wet nr. 4/1985 bedoelde steun 23 300 miljoen ITL (11,8 miljoen euro) uitgetrokken en werden in die periode 1 691 aanvragen toegewezen met een financieringsgemiddelde van ongeveer 19 %. In 1993 werden 83 aanvragen toegewezen en bedroeg de steun 10 %. Van 1981 tot 1985 werden 305 aanvragen toegewezen en werd 5 790 miljoen ITL (2,9 miljoen euro) steun toegekend (punt II van de bestreden beschikking).

- 12 Volgens de gegevens die de Italiaanse regering de Commissie na de inleiding van de administratieve procedure verstrekke, was de krachtens artikel 6 van wet nr. 4/1985 verleende steun bestemd voor investeringen in de sector gecombineerd vervoer (punt II, zevende alinea, van de bestreden beschikking). Blijkens de bestreden beschikking (punt VIII, zevende alinea) bedroeg die steun 10 à 15 % van de totale steun.
- 13 De toekenning van die steun is per 1 januari 1996 opgeschort. Ten gevolge op de vaststelling van de bestreden beschikking heeft de regio Friuli-Venezia Giulia de steunregeling van wet nr. 4/1985 overigens afgeschaft en de nodige maatregelen getroffen om de steun terug te vorderen (zie de bij de verzoekschriften gevoegde brieven van september tot december 1997 waarbij de regio dit besluit meedeelde aan verzoekers).

De administratieve procedure en de inhoud van de bestreden beschikking

- 14 De Commissie, die bij het onderzoek van een ander dossier inzake bij een latere regionale wet ingevoerde steunmaatregelen kennis had gekregen van het bestaan van wet nr. 4/1985, verzocht de Italiaanse autoriteiten bij brief van 29 september 1995, haar alle wetteksten, documenten, informatie en gegevens mee te delen die zij nodig had om te beoordelen, of de bij wet nr. 4/1985 ingestelde steunregeling verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. In die brief beklemtoonde zij, dat indien een antwoord zou uitblijven of het antwoord ontoereikend zou zijn, zij een eindbeschikking zou vaststellen aan de hand van de gegevens waarover zij beschikte. Zij herinnerde eraan, dat de lidstaten haar vooraf op de hoogte moeten brengen van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen en dat zij de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering kunnen brengen voordat de voorziene procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.
- 15 Na een briefwisseling met de Italiaanse autoriteiten werd de tekst van wet nr. 4/1985 tijdens een vergadering op 18 juli 1996 aan de Commissie meegedeeld.

Op 18 november 1996 ontving de Commissie aanvullende informatie. Tijdens een vergadering met de bevoegde diensten van de Commissie op 13 februari 1997 herhaalden de Italiaanse autoriteiten met name, dat de wegvervoerders uit de regio Friuli-Venezia Giulia ten opzichte van de wegvervoerders uit Oostenrijk, Kroatië en Slovenië in een ongunstige concurrentiepositie verkeerden.

- 16 Bij brief van 14 februari 1997 stelde de Commissie de Italiaanse regering in kennis van haar besluit om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden met betrekking tot de bij de wetten nrs. 4/1985 en 28/1981 ingestelde steunregeling ten gunste van de ondernemingen voor goederenvervoer over de weg voor rekening van derden (PB 1997, C 98, blz. 16). Zij verzocht de Italiaanse autoriteiten en de belanghebbende derden hun opmerkingen in te dienen en alle documenten, informatie en gegevens te verstrekken die zij nodig had om te onderzoeken, of de betrokken steunmaatregelen verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt. Op 3 april 1997 ontving de Commissie de opmerkingen van de Italiaanse regering (aanvullend verslag van de regio Friuli-Venezia Giulia, gevoegd bij de brief van de permanente vertegenwoordiging van de Italiaanse Republiek van 27 maart 1997; hierna: „aanvullend verslag”). Verzoekers hebben geen opmerkingen ingediend.
- 17 Op 30 juli 1997 beëindigde de Commissie de procedure met de vaststelling van de bestreden beschikking. Het dispositief van die beschikking luidt als volgt:

„Artikel 1

De op grond van de wetten nr. 28/1981 en nr. 4/1985 (...) tot 1 juli 1990 verleende subsidies (...) aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, zijn geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Artikel 2

De niet onder artikel 1 van deze beschikking vallende subsidies zijn staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en zijn onwettig, omdat zij in strijd met artikel 93, lid 3, zijn verstrekt.

Artikel 3

De subsidies ter financiering van specifiek op het gecombineerde vervoer afgestemd en alleen daarvoor gebruikt vervoermaterieel zijn steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, doch zijn op grond van artikel 3, punt 1, onder e, van verordening (EEG) nr. 1107/70 verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 4

De vanaf 1 juli 1990 verleende subsidies aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten en aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, zijn onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, omdat zij aan geen enkele voorwaarde voor de uitzonderingen van artikel 92, leden 2 en 3, van het Verdrag en van verordening (EEG) nr. 1107/70 voldoen.

Artikel 5

Italië trekt de in artikel 4 bedoelde steun in en vordert deze terug. De steun wordt terugbetaald overeenkomstig de procedurele en materiële bepalingen van de

Italiaanse wetgeving, vermeerderd met rente vanaf de datum waarop de steun is betaald tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend aan de hand van het ter beoordeling van regionale steunregelingen gehanteerde rentepercentage.

(...)”

- 18 In de considerans van de bestreden beschikking maakt de Commissie onderscheid tussen de markt van nationaal, streek- of plaatselijk goederenvervoer over de weg en die van internationaal goederenvervoer over de weg (punt VII, derde tot en met elfde alinea, van de bestreden beschikking).
- 19 Uit het feit dat die eerste markt tot aan de inwerkingtreding op 1 juli 1990 van verordening nr. 4059/89, waarbij cabotagecontingenten zijn ingevoerd, niet openstond voor concurrentie, leidt de Commissie af, dat de steun die vóór die datum was verleend aan ondernemingen die zich uitsluitend met nationaal, streek- of plaatselijk vervoer bezighielden, het intracommunautaire handelsverkeer niet ongunstig kon beïnvloeden en dus geen staatssteun was in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. De na die datum verleende steun beschouwt zij evenwel als staatssteun in de zin van die bepaling, omdat hij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kon beïnvloeden.
- 20 De Commissie stelt vast, dat de markt van internationaal vervoer voor concurrentie is opengesteld vanaf 1969, toen verordening nr. 1018/68 in werking is getreden. Zij leidt daaruit af: „De in de wetten nrs. 4/85 en 28/81 voorziene steun versterkt de financiële positie en dus het bedrijfspotentieel van de ondernemingen voor goederenvervoer over de weg voor rekening van derden uit de regio Friuli-Venezia Giulia ten opzichte van hun concurrenten — (...) vanaf

1969 voor ondernemingen die internationaal wegvervoer verrichten — en kan derhalve het intracommunautaire handelsverkeer (...) ongunstig beïnvloeden” (punt VII, laatste alinea, van de bestreden beschikking).

- 21 Vervolgens onderzoekt de Commissie, of de aldus als steunmaatregelen aangemerkte steun onder een uitzondering kan vallen, en oordeelt zij, dat de steun voor de financiering van materieel voor gecombineerd vervoer kan vallen onder de uitzondering van artikel 3, punt 1, sub e, van verordening nr. 1107/70, betreffende steun om de ontwikkeling van gecombineerd vervoer te vergemakkelijken. De andere betrokken steunmaatregelen (hierna: „betrokken steunmaatregelen”) kunnen niet onder de uitzondering van artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70 vallen, aangezien er geen sprake is van overcapaciteit en van een saneringsplan voor de sector. Ook de uitzonderingen waarin artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag, voorziet voor steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van bepaalde streken, zijn niet van toepassing, wegens het ontbreken van een regionaal ontwikkelingsplan dat betrekking heeft op alle economische sectoren van de regio en wegens het feit dat niet het gehele grondgebied van de regio Friuli-Venezia Giulia voor de uitzonderingen in aanmerking komt. De in artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag neergelegde uitzonderingen voor sectoriële steun zijn niet van toepassing op de betrokken steunmaatregelen omdat deze niet vergezeld gaan van maatregelen van gemeenschappelijk belang, zoals een herstructureringsplan voor de sector. Verder is de steun voor de leasing van nieuwe voertuigen bedrijfssteun (punt VIII, dertiende alinea, van de bestreden beschikking).
- 22 De Commissie concludeert, „dat de steun die krachtens de wetten nr. [28/1981] en nr. [4/1985] is verleend aan ondernemingen voor goederenvervoer over de weg in de regio Friuli-Venezia Giulia die nationaal vervoer verrichten vanaf 1 juli 1990 alsmede aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag” (punt VIII, laatste alinea, van de bestreden beschikking).

Het procesverloop

- 23 Bij verzoekschriften, ingeschreven ter griffie van het Gerecht op 2 december 1997 (zaak T-298/97), 11 december 1997 (zaken T-312/97 en T-313/97), 16 december 1997 (zaak T-315/97), 19 december 1997 (zaken T-600/97—T-607/97), 2 januari 1998 (zaak T-1/98), 5 januari 1998 (zaken T-3/98—T-6/98) en 26 januari 1998 (zaak T-23/98), hebben verzoekers de onderhavige beroepen tot gehele of gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden beschikking ingesteld.
- 24 Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 28 oktober 1997, heeft de Italiaanse Republiek beroep ingesteld strekkende, primair, tot nietigverklaring van de bestreden beschikking, en, subsidiair, tot nietigverklaring van die beschikking voor zover artikel 5 daarvan de verplichting oplegt, de sinds 1 juli 1990 toegekende steun terug te vorderen (zaak C-372/97). Bij beschikking van 24 november 1998 heeft het Hof overeenkomstig artikel 47, derde alinea, van 's Hofs Statuut-EG de behandeling van de zaak geschorst tot de uitspraak van het Gerecht in de onderhavige zaken.
- 25 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 10 november 1997, heeft ook de regio Friuli-Venezia Giulia een beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking ingesteld (zaak T-288/97). Bij arrest van 15 juni 1999, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Commissie (T-288/97, Jurispr. blz. II-1871), heeft het Gerecht de door de Commissie tegen dat beroep opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid verworpen. De procedure volgt haar normale verloop.
- 26 Bij beschikking van 16 juni 1998 heeft de president van de Eerste kamer (uitgebreid) op verzoek van de Commissie, de andere partijen gehoord, gelast, dat de zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97—T-607/97, T-1/98, T-3/98—T-6/98 en T-23/98 worden gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

- 27 Bij akte, ingeschreven ter griffie van het Gerecht op 28 mei 1998, heeft de Italiaanse Republiek verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van verzoekers. De president van de Vierde kamer (uitgebreid) heeft dat verzoek ingewilligd bij beschikking van 29 september 1998. De Italiaanse Republiek heeft op 24 november 1998 een memorie in interventie ingediend. Verzoekers in de zaken T-315/97, T-1/98 en T-3/98—T-6/98 hebben op 5 maart 1999 schriftelijke opmerkingen ingediend over die memorie. De Commissie heeft in dupliek schriftelijke opmerkingen over die memorie ingediend.
- 28 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het partijen bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang verzocht, een aantal vragen schriftelijk te beantwoorden. Verzoekers in de zaken T-315/97, T-1/98 en T-3/98—T-6/98 en de Commissie hebben die vragen beantwoord op 13 augustus 1999, en de Italiaanse regering op 1 september daaraanvolgend.
- 29 Partijen zijn ter terechtzitting van 15 september 1999 gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

Conclusies van partijen

- 30 In zaak T-298/97 concluderen verzoekers dat het het Gerecht behage:

— allereerst, de opschorting van de bestreden beschikking te gelasten;

- primair, de bestreden beschikking nietig te verklaren;

- subsidiair, artikel 5 van de beschikking, waarbij de terugvordering van de sinds 1 juli 1990 toegekende steun, vermeerderd met rente, wordt gelast, nietig te verklaren;

- de Commissie in de kosten te verwijzen.

31 In zaak T-312/97 concluderen verzoekers dat het het Gerecht behage:

- primair, de artikelen 2, 4 en 5 van de bestreden beschikking nietig te verklaren;

- subsidiair, de beschikking nietig te verklaren voor zover zij de terugvordering gelast van de sinds 1 juli 1990 verleende steun, vermeerderd met rente;

- meer subsidiair, de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover de terugvordering wordt gelast van de aan verzoekers verleende steun, vermeerderd met rente;

- nog meer subsidiair, de beschikking nietig te verklaren voor zover het bedrag van de van verzoekers terug te vorderen steun moet worden verhoogd met de op het tijdstip van de terugvordering verschuldigde rente en, in elk geval, met de verjaarde rente;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

32 In de zaken T-315/97, T-1/98 en T-3/98—T-6/98 concluderen verzoekers dat het het Gerecht behage:

— primair, de bestreden beschikking ten dele nietig te verklaren voor zover zij de legitieme belangen en de rechten van verzoekers schendt;

— subsidiair, de beschikking nietig te verklaren voor zover zij de terugvordering gelast van de sinds 1 juli 1990 verleende steun, vermeerderd met rente;

— meer subsidiair, de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover zij gelast dat het terug te vorderen steunbedrag met rente wordt vermeerderd;

— nog meer subsidiair, te beslissen dat de terug te vorderen bedragen ten laste komen van de Italiaanse Staat, die als enige verantwoordelijk is voor de onregelmatigheid;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

33 In de zaken T-313/97 en T-23/98 concluderen verzoekers dat het het Gerecht behage:

- primair, de bestreden beschikking in haar geheel nietig te verklaren;

- subsidiair, de beschikking nietig te verklaren voor zover zij de terugvordering gelast van de sinds 1 juli 1990 verleende steun, vermeerderd met de desbetreffende rente;

- meer subsidiair, de beschikking nietig te verklaren en de terugvordering te beperken tot het verschil tussen het brutosteunbedrag en het reële voordeel, berekend door van de brutosubsidie de belasting af te trekken, en bovendien de verplichting om rente te betalen uit te sluiten of althans — aangezien de kwade trouw van de begunstigde ondernemingen niet is bewezen — de rente overeenkomstig artikel 2033 van de Codice civile (Italiaans burgerlijk wetboek) te herberekenen vanaf de datum van de vordering in rechte, in plaats van vanaf de datum van betaling van de steun;

- verweerster in de kosten te verwijzen.

34 In de zaken T-600/97—T-607/97 concluderen verzoekers dat het het Gerecht behage:

- de bestreden beschikking nietig te verklaren;

- subsidiair, de beschikking nietig te verklaren voor zover zij de terugvordering gelast van de sinds 1 juli 1990 verleende steun, vermeerderd met rente;

- meer subsidiair, de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover zij gelast het terug te vorderen steunbedrag te vermeerderen met rente.

35 In de gevoegde zaken concludeert de Italiaanse regering, interveniënte aan de zijde van verzoekers, dat het het Gerecht behage:

- primair, de bestreden beschikking in haar geheel nietig te verklaren;

- subsidiair, de beschikking nietig te verklaren voor zover zij de terugvordering gelast van de steun, vermeerderd met rente;

- de Commissie in de kosten te verwijzen.

36 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

- de beroepen in hun geheel te verwerpen;

- verzoekers in de kosten te verwijzen.

Het verzoek tot opschorting van de bestreden beschikking

- 37 Ingevolge artikel 104, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet een verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van een handeling van een instelling bij afzonderlijke akte worden gedaan.
- 38 Derhalve is een verzoek tot opschorting in dezelfde akte als het beroep in de hoofdzaak niet-ontvankelijk (arrest Hof van 21 januari 1965, *Officine elettromeccaniche Merlini/Hoge Autoriteit*, 108/63, *Jurispr. blz. 1, 12*, en beschikking Gerecht van 19 juni 1995, *Kik/Raad en Commissie*, T-107/94, *Jurispr. blz. II-1717, punt 38*).
- 39 In casu moet het verzoek tot opschorting van de bestreden beschikking, dat is geformuleerd in het verzoekschrift waarbij het beroep tot nietigverklaring in zaak T-298/97 is ingesteld, dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

De bevoegdheid van het Gerecht met betrekking tot de verzoeken om de terug te vorderen bedragen ten laste van de Italiaanse Staat te leggen en om de terugvordering te beperken

- 40 Verzoekers in de zaken T-315/97, T-1/98 en T-3/98—T-6/98 vragen het Gerecht subsidiair, de terugbetaling van de steun ten laste te leggen van de betrokken lidstaat, die als enige verantwoordelijk is voor de eventuele onregelmatigheid die zou voortvloeien uit het feit dat de betrokken steunregeling niet is aangemeld.

- 41 Verzoekers in de zaken T-313/97 en T-23/98 vragen het Gerecht subsidiair, het bedrag van de terug te betalen steun te beperken door van het brutosteunbedrag de daarover geheven belasting af te trekken. Zij vragen het Gerecht eveneens, de verplichting om rente te betalen uit te sluiten of, subsidiair, overeenkomstig artikel 2033 van de Codice civile de rente slechts te doen ingaan vanaf de datum van de vordering tot terugbetaling.
- 42 In het kader van de hem bij artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) verleende bevoegdheid tot nietigverklaring kan de gemeenschapsrechter de gemeenschapsinstellingen of de lidstaten geen bevelen geven, de lidstaten niet uit enigerlei hoofde veroordelen en zich niet in de plaats stellen van de instellingen van de Gemeenschap. Ingevolge artikel 176 EG-Verdrag (thans artikel 233 EG) staat het aan de betrokken instelling om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een arrest houdende nietigverklaring. Daarbij dient zij, onder toezicht van de gemeenschapsrechter, de beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen waarover zij daartoe beschikt, met inachtneming van zowel het dictum en de motivering van het uit te voeren arrest, als het gemeenschapsrecht (zie, met name, beschikking Gerecht van 29 november 1993, Koelman/Commissie, T-56/92, Jurispr. blz. II-1267, punt 18, en arresten Gerecht van 9 november 1995, France-aviation/Commissie, T-346/94, Jurispr. blz. II-2841, punt 42, en 16 september 1998, IECC/Commissie, T-133/95 en T-204/95, Jurispr. blz. II-3645, punt 52).
- 43 In casu is het Gerecht dus niet bevoegd de betrokken lidstaat te veroordelen tot terugbetaling van de steun die de regio Friuli-Venezia Giulia aan verzoekers onrechtmatig zou hebben verleend.
- 44 Verder kan het Gerecht zich niet in de plaats van de betrokken lidstaat stellen om de wijze van terugbetaling van de steun te bepalen, en daarbij, in voorkomend geval rekening te houden met de nationale belastingen, teneinde de vroegere toestand te herstellen (zie infra, punt 89). Het kan zich evenmin in de plaats van de Commissie stellen met betrekking tot het besluit betreffende de terugvordering van de steun vermeerderd met rente.

- 45 Bovengenoemde vorderingen moeten derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.

De vorderingen tot nietigverklaring

De omvang van de interventie van de Italiaanse regering

- 46 In dupliek merkt de Commissie allereerst op, dat de conclusies van verzoekers in de verschillende gevoegde zaken en van de Italiaanse Republiek niet samenvallen. Sommige verzoekers vorderen primair nietigverklaring van de artikelen 2, 4 en 5 van de bestreden beschikking. Anderen, alsmede de Italiaanse regering, vorderen nietigverklaring van de gehele beschikking.
- 47 De Commissie vraagt derhalve, dat de Italiaanse regering zou worden verzocht, te preciseren aan de zijde van welke verzoekers zij wenst te interveniëren.
- 48 Dienaangaande volstaat de vaststelling dat de Italiaanse regering, nadat partijen waren gehoord, bij beschikking van de president van de Vierde kamer (uitgebreid) van 29 september 1998 is toegelaten tot interventie aan de zijde van alle verzoekers in de onderhavige zaken.
- 49 Derhalve behoeft de omvang van de interventie van de Italiaanse regering niet meer te worden gepreciseerd en moet verweersters verzoek dus worden afgewezen.

De gegrondheid van de vorderingen tot nietigverklaring

- 50 Tot staving van hun vorderingen tot nietigverklaring voeren verzoekers in wezen een aantal middelen aan die als volgt moeten worden gegroepeerd en onderzocht: in de eerste plaats schending van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en ontoereikende motivering, in de tweede plaats schending van artikel 92, lid 3, van het Verdrag en van artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70 en ontoereikende motivering, in de derde plaats onjuiste kwalificatie van de betrokken steunmaatregelen als nieuwe steunmaatregelen, en in de vierde plaats schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van het evenredigheidsbeginsel, alsmede het ontbreken van motivering met betrekking tot de terugvordering van de steun.

De gestelde schending van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en de gestelde ontoereikende motivering

— Argumenten van partijen

- 51 Verzoekers stellen, dat de bestreden beschikking met betrekking tot de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting, een kennelijke beoordelingsfout bevat en ontoereikend is gemotiveerd.
- 52 Volgens hen verklaart de Commissie enkel, dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed, maar toont zij niet aan, dat er een reëel en concreet gevaar voor concurrentievervalsing bestaat. Op die punten is de bestreden beschikking ontoereikend gemotiveerd.

- 53 Verzoekers in zaak T-312/97 menen, dat het feit alleen dat een steunmaatregel het handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en/of de mededinging kan vervalsen, niet volstaat om die steunmaatregel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt te achten. Artikel 92, lid 1, van het Verdrag geldt slechts voor zover de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt (arrest Hof van 3 februari 1977, Benedetti, 52/76, Jurispr. blz. 163, punt 2 van het dictum) en de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt (arrest Hof van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92—C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 40).
- 54 Volgens alle verzoekers kunnen de betrokken steunmaatregelen in het onderhavige geval om drie redenen het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloeden noch de mededinging vervalsen. Ten eerste is het steunbedrag te klein. Ten tweede zijn de begunstigde ondernemingen doorgaans alleen werkzaam binnen de regio. Ten derde vormt die steun een „compensatie” voor een objectief concurrentienadeel.
- 55 In de eerste plaats volgt uit het zeer kleine bedrag van de betrokken steun, dat hij geen invloed kan hebben op het handelsverkeer en de mededinging. Dergelijke steunmaatregelen moeten logischerwijs worden gelijkgesteld met de van de aanmeldingsplicht vrijgestelde, zogenoemde „de minimis”-steun, bedoeld in punt 3.2 van de op 20 mei 1992 door de Commissie vastgestelde communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor het midden- en kleinbedrijf (PB 1992, C 213, blz. 2), naderhand op dit punt gewijzigd bij de mededeling van 6 maart 1996 inzake de-minimissteun (PB 1996, C 68, blz. 9) en vervangen door de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen van 23 juli 1996 (PB 1996, C 213, blz. 4). Die communautaire kaderregeling van 20 mei 1992 (punt 1.6) zou steun in de vervoersector immers ten onrechte van haar werkingsfeer uitsluiten op grond dat daarvoor speciale regels gelden.
- 56 Verzoekers in zaak T-312/97 beklemtonen, dat de door de Commissie aangevoerde rechtspraak, volgens welke de geringe omvang van steun aan kleine

ondernemingen niet a priori de mogelijkheid uitsluit dat het handelsverkeer ongunstig wordt beïnvloed, in feite een vermoeden instelt dat dergelijke steun behoudens tegenbewijs verenigbaar is met het gemeenschapsrecht (arresten Hof van 21 maart 1990, België/Commissie, „Tubemeuse”, C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 43, en 28 april 1993, Italië/Commissie, C-364/90, Jurispr. blz. I-2097, punt 24). In casu zou de Commissie de bewijslast hebben omgekeerd.

57 Verzoekers in de zaken T-313/97 en T-23/98 herinneren eraan, dat het totale bedrag van de steun die tussen 1 juli 1990 en 31 december 1995 aan meer dan 300 ondernemingen is verleend, niet meer bedroeg dan 17 miljard ITL, te verminderen met het bedrag van de steun voor het gecombineerd vervoer, die de Commissie verenigbaar met het Verdrag heeft verklaard. Van dat bedrag zouden bovendien alle belastingen moeten worden afgetrokken die over de verleende steun zijn geheven, te weten ongeveer 70 % van het steunbedrag.

58 Verzoekers in zaak T-298/97 beklemtonen, dat de steun verwaarloosbaar was en dat er weinig begunstigde ondernemingen waren. De Commissie heeft daar geen rekening mee gehouden, en met name niet met het feit dat 80 % van degenen die na 1981 steun hebben ontvangen, zeer kleine ondernemingen zijn die met één enkel voertuig plaatselijk vervoer of streekvervoer verrichten. In de bestreden beschikking geeft zij aan, dat 2 202 aanvragen zijn toegewezen van 1981 tot 1995, doch zij heeft niet onderzocht, hoeveel keer steun is verleend tijdens de betrokken periode, dus van 1990 tot 1995. Verder heeft zij de gegevens voor de periode 1985/1995 algemeen en zonder onderscheid beoordeeld, hetgeen een redeneringsfout oplevert die de beoordeling in de bestreden beschikking aantast. Wat met name de in artikel 5 van wet nr. 4/1985 bedoelde steun voor leasingovereenkomsten betreft, vertegenwoordigen de tussen juli 1990 en december 1995 toegewezen aanvragen zeker minder dan de helft van het totale aantal van 1 691 toegewezen aanvragen dat de Commissie voor de periode 1985/1995 vermeldt, gelet op de sterke daling van de aanvragen in de laatste jaren van die periode.

- 59 In de tweede plaats zijn nagenoeg alle ontvangers van de betrokken steun in kwestie werkzaam binnen de regio. In dat verband heeft de Commissie niet bewezen, dat de steun het handelsverkeer en de mededinging dreigde te beïnvloeden. Zij heeft met name niet aangetoond, dat sommige communautaire ondernemingen met een cabotagevergunning door de betrokken steunmaatregelen schade hebben geleden. Zij heeft enkel vastgesteld, dat de ondernemingen uit de regio Friuli-Venezia Giulia sinds 1 juli 1990 in beginsel concurreren met alle andere Italiaanse of communautaire vervoerders die cabotage verrichten in Italië, maar zij heeft zelfs niet aangetoond, dat de communautaire vervoerders daadwerkelijk toegang hadden tot de Italiaanse markt, waarvoor op zijn minst is vereist dat het communautaire contingent niet was uitgeput. Dat contingent was evenwel uitgeput, zodat concurrentie geheel was uitgesloten.
- 60 De Commissie had dat bewijs ook moeten leveren voor de ondernemingen die tot aan het einde van de contingeringsregeling op 31 december 1992 werkzaam waren op de markt van internationaal vervoer, waarbij zij inzonderheid rekening had moeten houden met het feit dat de wegvervoerders uit de regio Friuli-Venezia Giulia slechts een marginaal deel van die markt voor hun rekening namen, zodat de betrokken steun daarop slechts een onbeduidende invloed had. Die vervoerders verrichten immers slechts zelden internationaal vervoer, wegens de door de Republiek Oostenrijk opgelegde transitbeperking („ecopunten”, ecologische en geluidsarme voertuigen, maximumgewicht sinds 1994) en de contractpraktijk in de industrie van de betrokken regio (verkoop af-fabriek waarbij de buitenlandse koper zelf voor vervoer moet zorgen; keuze van een buitenlandse vervoerder zelfs in geval van verkoop franco-plaats van bestemming).
- 61 Verder beklemtonen verzoekers in zaak T-312/97, dat anders dan de Commissie betoogt, de omstandigheid dat de meeste begunstigde ondernemingen uitsluitend plaatselijk werkzaam zijn, wel degelijk relevant is. De vervoermiddelen die gewoonlijk voor internationaal vervoer worden gebruikt, hebben namelijk andere kenmerken dan voertuigen voor binnenlands vervoer. Bovendien is voor internationaal vervoer een specifieke vergunning vereist.

- 62 Volgens verzoekers in zaak T-298/97 blijkt uit de uitputting van het communautaire contingent, dat de markt niet ongunstig is beïnvloed door de betrokken steunmaatregelen. Aangezien de Commissie niet heeft nagegaan, of dat contingent de mededinging ongunstig heeft beïnvloed, kon zij de omvang van het handelsverkeer en van de mededinging op de betrokken markt niet bepalen en evenmin vaststellen, dat de betrokken steun daar invloed op had gehad.
- 63 Dienaangaande hebben alle verzoekers tijdens de mondelinge behandeling beklemtoond, dat volgens het verslag van de Commissie van 4 februari 1998 over de toepassing van verordening nr. 3118/93 [COM (1998) 47 def.], dat deze in haar schriftelijke antwoorden op de vragen van het Gerecht heeft genoemd, de invloed van de liberalisering van de cabotagemarkt op het handelsverkeer uiterst gering was. In 1995 vertegenwoordigde de cabotage gemiddeld minder dan 0,3 % van de nationale verkeersstromen. De Italiaanse vervoerders hadden 4 % van de cabotagemarkt in de Gemeenschap in handen en de regio Friuli-Venezia Giulia vertegenwoordigde 4 % van de Italiaanse markt.
- 64 In de derde plaats stelden alle verzoekers, dat de betrokken steunmaatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig konden beïnvloeden, noch de mededinging konden vervalsen, aangezien de concurrentiepositie van de wegvervoerders uit de regio Friuli-Venezia Giulia daardoor juist financieel kon worden gelijkgeschakeld met die van hun concurrenten. Ten opzichte van in andere lidstaten gevestigde wegvervoerders werden eerstgenoemden namelijk benadeeld door een hogere discontovoet, en ten opzichte van in andere Italiaanse regio's gevestigde wegvervoerders door hun geografische situatie, die hen blootstelde aan de concurrentie van Oostenrijkse, Kroatische en Sloveense wegvervoerders, die onder meer staatssteun kregen en minder belasting betaalden.
- 65 Verzoekers in zaak T-298/97 beklemtonen in dat verband, dat compenserende steun alleen verboden is wanneer hij ertoe strekt, ondernemingen uit de Gemeenschap een voordeel te verschaffen ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten, maar niet wanneer hij objectief gerechtvaardigd is op economische gronden, zoals de noodzaak om de concurrentie van de invoer uit derde landen met een geprivilegieerde situatie tegen te gaan (arresten Hof van 2 februari 1988, Van der Kooy e.a./Commissie, 67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr.

blz. 219, en 29 februari 1996, België/Commissie, C-56/93, Jurispr. blz. I-723). In casu waren de betrokken steunmaatregelen noodzakelijk om te vermijden, dat het zeer bescheiden aandeel van de wegvervoerders uit de regio Friuli-Venezia Giulia op de markt van internationaal vervoer zou afkalven ten voordele van Oostenrijkse, Kroatische en Sloveense marktdeelnemers, die zich in een geprivilegieerde situatie bevonden die niet door bilaterale overeenkomsten ongedaan kon worden gemaakt.

- 66 Wat de discontovoet betreft, stellen verzoekers in de zaken T-313/97 en T-23/98, dat die alleen in Spanje hoger was dan in Italië. In het Verenigd Koninkrijk was hij alleen in 1990 en de eerste twee maanden van 1991 hoger dan in Italië. De zwakte van de Italiaanse lire vanaf 1992 kon het verschil tussen de officiële discontovoeten niet goedmaken. Anders dan de discontovoet schommelden de munten bovendien snel.
- 67 Verzoekers in de zaken T-312/97, T-315/97, T-1/98 en T-3/98—T-6/98 voeren aan, dat, anders dan de Commissie stelt, de concurrentievervalsing ten gevolge van de geprivilegieerde situatie van de Oostenrijkse, Sloveense en Kroatische vervoerders, niet voor alle communautaire vervoerders dezelfde weerslag heeft. Zij is vooral merkbaar in Italië, en meer bepaald in de regio Friuli-Venezia Giulia, wegens de geografische situatie van de aldaar gevestigde wegvervoerders die hen tot grote investeringen noopt om aan de Oostenrijkse regeling te voldoen, zodat zij niet competitief kunnen zijn. Het marktaandeel van de Italiaanse ondernemingen in de communautaire vervoersector daalt dan ook voortdurend.
- 68 Bovendien heeft de Commissie niet aangetoond, dat de betrokken steunmaatregelen de intracommunautaire handel ongunstig konden beïnvloeden, aangezien zij niet heeft aangegeven, op welke elementen zij zich baseert. Een beschikking die niets zegt over de situatie op de betrokken markt, het marktaandeel van de steunontvanger, het handelsverkeer in de betrokken producten tussen de lidstaten

en de uitvoer van de onderneming, voldoet niet aan de motiveringsverplichting (arrest Hof van 13 maart 1985, Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie, 296/82 en 318/82, Jurispr. blz. 809, punt 24).

- 69 De Italiaanse Republiek, interveniënte aan de zijde van verzoekers, meent dat de betrokken steunmaatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloeden en de mededinging niet kunnen vervalsen. Zij sluit zich aan bij verzoekers' betoog betreffende de geringe omvang van de steun, de omstandigheid dat de begunstigde ondernemingen meestal kleine of zeer kleine ondernemingen zijn die alleen plaatselijk werkzaam zijn, de ongunstige ligging van de regio Friuli-Venezia Giulia en de noodzaak het zeer kleine aandeel van de in die regio gevestigde ondernemingen op de markt van internationaal vervoer te verdedigen tegen de concurrentie van Oostenrijkse, Kroatische en Sloveense wegvervoerondernemingen, die staatssteun ontvangen en voordelen genieten die niet ongedaan kunnen worden gemaakt door bilaterale overeenkomsten. Wat het internationaal vervoer betreft, heeft de Commissie bovendien geen rekening gehouden met het feit dat het marktaandeel van de wegvervoerders uit de regio Friuli-Venezia Giulia zo marginaal was, dat de invloed van de betrokken steunmaatregelen onbeduidend was.
- 70 De Commissie meent van haar kant, dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag in casu zijn vervuld. In de eerste plaats sluit de betrekkelijk geringe omvang van een steun of de betrekkelijk geringe omvang van de betrokken onderneming niet a priori de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed en de mededinging wordt vervalst (arresten Tubemeuse, reeds aangehaald, punt 43, en Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 24).
- 71 In casu wordt de markt van internationaal goederenvervoer over de weg gekenmerkt door een groot aantal kleine ondernemingen, zodat een zelfs geringe interventie van de staat ten gunste van sommige van die ondernemingen grote gevolgen kan hebben voor de andere, en zowel het intracommunautaire handelsverkeer als de mededinging ongunstig kan beïnvloeden. Daarom is die sector met zoveel woorden uitgesloten van de werkingssfeer van de „de minimis”-regel inzake steunmaatregelen. Door de intensiteit en de duur van de steun

en door de omvang van de in aanmerking komende kosten zijn de betrokken steunmaatregelen bovendien van een niveau dat normaal zelfs in minder gevoelige sectoren wordt geacht de mededinging te vervalsen.

- 72 De Commissie verwerpt de opvatting van verzoekers in de zaken T-312/97, T-313/97 en T-23/98, dat zij rekening had moeten houden met de weerslag van de over de steun geheven belastingen. Dat argument, dat in de administratieve procedure niet is aangevoerd, is in casu niet-ontvankelijk op grond van de regel dat de in het beroep voorgedragen middelen moeten overeenstemmen met die welke in de administratieve procedure zijn aangevoerd. Het is in elk geval ongegrond.
- 73 In de tweede plaats kan op grond van de omstandigheid dat de meeste begunstigde ondernemingen enkel op plaatselijk, streek- en nationaal niveau werkzaam zijn, niet worden uitgesloten, dat die steunmaatregelen het handelsverkeer en de mededinging beïnvloeden. Die ondernemingen hadden toegang tot de cabotagemarkt, die sinds 1 juli 1990 openstond voor concurrentie uit de Gemeenschap. Bovendien hadden zij toegang tot de markt van internationaal vervoer, aangezien de voor plaatselijk vervoer gebruikte vervoermiddelen meestal ook voor dat soort vervoer kunnen worden gebruikt.
- 74 Bovendien kon de capaciteit van de vervoerondernemingen uit de regio Friuli-Venezia Giulia door de toekenning van de betrokken steun worden gehandhaafd of verhoogd, hetgeen de kans dat ondernemingen uit andere lidstaten in Italië cabotage konden verrichten, verkleinde. Deze ondernemingen hadden vergunningen voor het verrichten van cabotagediensten in alle lidstaten kunnen aanvragen en verkrijgen en hadden ervan kunnen afzien, dergelijke diensten te verrichten op de Italiaanse markt. In die omstandigheden kon de uitputting van het communautaire contingent niet uitsluiten, dat de betrokken steunmaatregelen de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten schaden.
- 75 In de derde plaats verwerpt de Commissie het argument dat de betrokken steunmaatregelen de financiële positie van de begunstigde ondernemingen niet

hebben versterkt, maar alleen een concurrentienadeel hebben gecompenseerd. De vervoerondernemingen van de regio Friuli-Venezia Giulia zijn door hun vestiging aldaar niet benadeeld ten opzichte van hun concurrenten. Wat de voorschriften van de Republiek Oostenrijk betreft, bestaan er sinds 1972 tussen de lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en de Gemeenschap overeenkomsten die ook bepalingen inzake wegvervoer bevatten. Bovendien heeft die staat het systeem van „ecopunten” niet eenzijdig ingevoerd, maar op basis van een overeenkomst met de Gemeenschap die de Italiaanse Republiek, wegens haar geografische nabijheid, bijzondere voordelen verleent. De mededingingsvoorwaarden betreffende het vervoer in Italië door Kroatische en Sloveense ondernemingen zijn afhankelijk van bilaterale overeenkomsten tussen de Italiaanse Republiek en de republieken Kroatië en Slovenië, en van de controles om de toepassing daarvan te garanderen. Aangezien de door verzoekers aangevoerde nadelen alle vervoerders in de Gemeenschap treffen, kunnen zij de toekenning van compenserende staatssteun niet rechtvaardigen.

— Beoordeling door het Gerecht

76 Allereerst moet de door verzoekers in zaak T-312/97 voorgestelde restrictieve uitlegging van artikel 92, lid 1, van het Verdrag worden afgewezen, volgens welke dat artikel alleen ziet op steun die daadwerkelijk invloed heeft op het handelsverkeer tussen de lidstaten en de mededinging vervalst.

77 Deze zuiver letterlijke uitlegging strookt niet met het bij de artikelen 92 en volgende van het Verdrag invoerde stelsel van toezicht op de steunmaatregelen van de staten. Bij de beoordeling van nieuwe steunmaatregelen die volgens artikel 93, lid 3, van het Verdrag moeten worden aangemeld alvorens zij tot uitvoering worden gebracht, moet de Commissie immers nagaan, of die steunmaatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en de mededinging kunnen vervalsen.

- 78 Een reële ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en een reële vervalsing van de mededinging behoeven evenmin te worden aangetoond in het kader van het voortdurende toezicht op bestaande steunmaatregelen, dat is ingesteld bij artikel 93, leden 1 en 2, van het Verdrag, wanneer de Commissie, met name in geval van wijziging van de mededingingssituatie, moet nagaan, of de bestaande steunmaatregelen nog steeds verenigbaar zijn met het Verdrag en in voorkomend geval de opheffing *ex nunc* van onverenigbaar geworden steunmaatregelen moet gelasten (arrest Hof van 15 maart 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punten 15 en 20).
- 79 Ten slotte behoeft de Commissie, ingeval niet vooraf aangemelde nieuwe steun is verleend, niet aan te tonen, dat die steun daadwerkelijk invloed heeft op het handelsverkeer en de mededinging. Volgens vaste rechtspraak zou dit er immers toe leiden, dat lidstaten die steun verlenen zonder zich te houden aan de aanmeldingsplicht, worden bevoordeeld boven lidstaten die hun steunvoornemens wél aanmelden (arrest Hof van 14 februari 1990, *Frankrijk/Commissie*, C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punten 32 en 33, en arrest Gerecht van 30 april 1998, *Vlaams Gewest/Commissie*, T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punt 67).
- 80 Uit onderzoek van de rechtspraak blijkt, dat steunmaatregelen als steunmaatregelen van de staten in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag worden aangemerkt wanneer zij de mededinging dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten kunnen beïnvloeden. In het arrest *Tubemeuse* (reeds aangehaald, punten 35-40) erkende het Hof, dat de steun aan de onderneming SA des Usines à tubes de la Meuse-Tubemeuse, die ten tijde van de vaststelling van de betrokken beschikking ongeveer 90 % van haar omzetcijfer buiten de Gemeenschap exporteerde, aan die voorwaarden voldeed omdat in de context van die zaak, die onderneming zich op andere markten wilde toeleggen, en dus redelijkerwijze mocht „worden verwacht, dat Tubemeuse haar activiteiten weer op de communautaire binnenmarkt zou gaan richten”. In dezelfde zin heeft het Gerecht in zijn arrest van 6 juli 1995, *AITEC e.a./Commissie* (T-447/93—T-449/93, Jurispr. blz. II-1971, punten 139 en 141) geoordeeld, dat hoewel ten tijde van de uitkering van de steun geen handelsverkeer tussen de lidstaten bestond, de Commissie op het tijdstip van de uitbetaling van de steun de

„voorzienbare gevolgen” van de steun voor de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer moest onderzoeken (zie ook arrest Hof van 17 september 1980, Philip Morris/Commissie, 730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 12).

- 81 Inzake steunmaatregelen van de lidstaten zijn de voorwaarden inzake beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en concurrentievervalsing bovendien in de regel onlosmakelijk met elkaar verbonden. In het arrest Philip Morris/Commissie (reeds aangehaald, punt 11) verklaarde het Hof, daarbij oudere rechtspraak (arrest Hof van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punten 25, 44 en 45) bevestigend: „Wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed” (zie ook de conclusie van advocaat-generaal Capotorti bij dat arrest, Jurispr. blz. 2693, blz. 2697; zie, in die zin, arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 40, en arrest Vlaams Gewest/Commissie, reeds aangehaald, punt 50).
- 82 In casu heeft de Commissie in de bestreden beschikking een soortgelijke redenering gevolgd. Zij stelde eerst vast, dat de betrokken steun de normale kosten van de ondernemingen in een bepaalde sector, het goederenvervoer over de weg voor rekening van derden, in een bepaalde regio, de regio Friuli-Venezia Giulia, verlaagt, hetgeen de mededinging kon vervalsen (punt VI, laatste alinea, van de bestreden beschikking). Zij concludeerde: „De versterking van de positie van ondernemingen in een bepaalde sector waarin intracommunautair handelsverkeer bestaat, moet worden geacht het handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag” (punt VII, laatste alinea, van de bestreden beschikking).
- 83 Derhalve moet worden onderzocht, of dat oordeel, gelet op de omstandigheden van de zaak en de door verzoekers aangevoerde grieven, gegrond is.

- 84 Wat in de eerste plaats het gestelde kleine steunbedrag en de vrij geringe omvang van de begunstigde ondernemingen betreft, heeft het Gerecht met betrekking tot een soortgelijk probleem in het arrest Vlaams Gewest/Commissie (reeds aangehaald, punt 46) geoordeeld: „Ook als het voordeel [voor een onderneming in een sector waar hevige concurrentie heerst] gering is, wordt de mededinging niettemin verstoord, zij het slechts in beperkte mate. Het verbod van artikel 92, lid 1, van het Verdrag geldt voor elke steunmaatregel, ongeacht het ermee gemoeide bedrag, die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen, voor zover de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”. Het preciseerde dienaangaande: „Zelfs steun van betrekkelijk geringe omvang kan het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden, wanneer de sector waarin de steunontvanger actief is, wordt gekenmerkt door hevige concurrentie, zoals in casu het geval is” (punt 49). Zoals hierboven (punt 81) reeds is gezegd, motiveerde het Gerecht die beslissing met de overweging, dat wanneer steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht door de steun te worden beïnvloed (punten 48-50 van het arrest; zie ook arrest Tubemeuse, reeds aangehaald, punt 43; arrest Hof van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 27, en arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 42).
- 85 Anders dan verzoekers in zaak T-312/97 stellen, voert het arrest van 28 april 1993, Italië/Commissie (reeds aangehaald), bovendien geen vermoeden in dat steunmaatregelen van staten voor kleine of middelgrote ondernemingen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Daarin wordt alleen de beoordelingsmarge van de Commissie met betrekking tot dergelijke steunmaatregelen gepreciseerd, en wordt verklaard, dat „de Commissie, de specifieke belangen van deze categorie van ondernemingen in aanmerking nemend, de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met het Verdrag met meer souplesse mag beoordelen” (punt 24 van het arrest).
- 86 In dat verband beklemtoont de Commissie terecht, dat de geringe omvang van de begunstigde ondernemingen en het vrij kleine steunbedrag niet elke invloed op de mededinging en op het handelsverkeer kunnen uitsluiten wanneer de structuur van de markt, zoals in de sector van het vervoer van goederen over de weg, wordt gekenmerkt door een groot aantal kleine ondernemingen. In die context kan zelfs een vrij geringe steunmaatregel niet-verwaarloosbare gevolgen hebben voor de mededinging en het handelsverkeer, en kan een dergelijke steunmaatregel niet worden geacht van weinig belang te zijn. Dienaangaande sluit de mededeling van

6 maart 1996 inzake de „de minimis”-steun (vierde alinea), die „in de eerste plaats voor het MKB bedoeld is”, de vervoersector van haar werkingssfeer uit.

- 87 Gelet op de in het vorige punt beschreven marktstructuur en op de talrijke in aanmerking komende verrichtingen, kan van de Commissie bovendien niet worden geëist, zoals verzoekers in de zaken T-313/97 en T-23/98 stellen, dat zij, rekening houdt met het exacte bedrag van de steun en het exacte aantal van de begunstigde ondernemingen wanneer is aangetoond dat de vervoerders uit de regio Friuli-Venezia Giulia in de betrokken periode steun hebben gekregen die hun concurrentiepositie kon versterken en dus gevolgen kon hebben voor de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer.
- 88 Aangaande verzoekers' betoog, dat de Commissie van het toegekende steunbedrag de daarover geheven belasting had moeten aftrekken teneinde de invloed van de steun op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten te beoordelen, moet allereerst de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, dat dit argument in de administratieve procedure niet was aangevoerd, worden verworpen. De mogelijkheid om in een krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag ingesteld beroep tot nietigverklaring een middel aan te voeren, kan niet worden beperkt op grond van een regel als zouden de in de administratieve procedure en voor de gemeenschapsrechter aangevoerde middelen met elkaar moeten overeenstemmen, wanneer het Verdrag (of de ter uitvoering daarvan vastgestelde handelingen) geen uitdrukkelijke bepaling in die zin bevat (arrest Gerecht van 12 december 1996, AIUFFASS en AKT/Commissie, T-380/94, Jurispr. blz. II-2169, punt 64).
- 89 Ten gronde moet verzoekers' betoog worden afgewezen. In de door het Verdrag ingestelde regeling van het toezicht op steunmaatregelen mag de Commissie bij de beoordeling van de verenigbaarheid van die maatregelen met het Verdrag geen rekening houden met de over de uitgekeerde financiële steun geheven belastingen. Die belastingen houden immers niet specifiek verband met de steun zelf, maar worden in een later stadium geheven en bezwaren de betrokken steun op dezelfde wijze als zij alle inkomsten bezwaren. Zij zijn derhalve niet relevant voor de beoordeling van de specifieke invloed van de steun op het handelsverkeer en de mededinging en inzonderheid voor de raming van het voordeel dat de begunstigde

ondernemingen hebben gekregen ten opzichte van concurrerende ondernemingen die geen steun hebben ontvangen en wier inkomsten eveneens worden belast. Bovendien beschikt de Commissie in de regel niet over de gegevens die noodzakelijk zijn om de weerslag van de belastingen op het door de steunontvanger verkregen voordeel te beoordelen. Die beoordeling vindt in beginsel slechts plaats bij de terugvordering van de steun volgens de regels van het nationale recht en behoort dus tot de uitsluitende bevoegdheid van de autoriteiten van de betrokken lidstaat (arrest Gerecht van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, T-459/93, Jurispr. blz. II-1675, punt 83).

- 90 Uit een en ander volgt, dat de grief inzake de vrij geringe omvang van de betrokken steunmaatregelen niet kan worden aanvaard.
- 91 Wat in de tweede plaats verzoekers' argument betreft, dat de meeste begunstigde ondernemingen uitsluitend plaatselijk werkzaam zijn, zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak een steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten zelfs ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen wanneer de steunontvanger die met producenten uit andere lidstaten concurreert, niet zelf aan de uitvoer deelneemt. Een dergelijke situatie kan zich ook voordoen wanneer in de betrokken sector geen overcapaciteit bestaat. Immers, wanneer een staat steun toekent aan een onderneming, kan de binnenlandse productie in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om hun producten uit te voeren naar de markt van die staat, afnemen (arresten Hof van 13 juli 1988, Frankrijk/Commissie, 102/87, Jurispr. blz. 4067, punt 19; 21 maart 1991, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 27; Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 40; en 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punten 47-49).
- 92 Anders dan verzoekers stellen, hebben de contingentingsregelingen die van 1969 tot 1993 van kracht waren op de markt van het internationaal wegvervoer en van 1990 tot 1998 op de cabotagemarkt, het in casu mogelijk gemaakt, binnen de perken van de vastgestelde contingenten een situatie van daadwerkelijke mededinging te creëren, die door de betrokken steunmaatregelen ongunstig kon worden beïnvloed. Krachtens de relevante bepalingen van de verordeningen nrs. 1018/68, 4059/89 en 3118/93 werden de communautaire vergunningen, op

naam van de vervoerder en voor één enkel voertuig, binnen de nationale contingenten verleend voor één jaar, wat het internationale vervoer, en voor twee maanden, wat cabotage betreft. Tijdens die periode mochten de houders van een vergunning voor internationaal vervoer of van een cabotagevergunning met één voertuig onbeperkt goederen vervoeren, respectievelijk binnen de lidstaten van hun keuze en binnen eender welke lidstaat.

- 93 In die omstandigheden kon de Commissie in de bestreden beschikking (punt VII) dus terecht het door de Italiaanse regering in de administratieve procedure aangevoerde argument afwijzen, dat meer dan 80 % van de begunstigden zeer kleine ondernemingen waren die uitsluitend plaatselijk vervoer verrichtten, en vaststellen, dat het plaatselijke karakter van een activiteit geen criterium is op grond waarvan ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer sinds de gedeeltelijke opening van de cabotagemarkt voor mededinging per 1 juli 1990 mag worden uitgesloten.
- 94 Ook met betrekking tot het internationale vervoer, dat sinds 1969 gedeeltelijk openstond voor concurrentie uit de Gemeenschap en sinds 1 januari 1993 geheel is geliberaliseerd, heeft de Commissie in de bestreden beschikking (punt VII, tiende en elfde alinea) het bezwaar van de Italiaanse regering afgewezen, dat de vervoerders in de regio Friuli-Venezia Giulia zich slechts in zeer geringe mate bezighouden met internationaal vervoer, zodat de mededinging van die ondernemingen op dat gebied weinig te betekenen heeft. Na te hebben beklemtoond, dat de beperktheid van de mededinging de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag in de sector wegvervoer niet kan uitsluiten, stelde de Commissie terecht vast, dat de betrokken steunmaatregelen de financiële positie en dus het bedrijfspotentieel van de ondernemingen voor goederenvervoer over de weg voor rekening van derden uit de regio Friuli-Venezia Giulia ten opzichte van hun concurrenten versterkten en derhalve het intracommunautaire handelsverkeer konden beïnvloeden.
- 95 De stelling van verzoekers, dat de Commissie had moeten aantonen, dat bepaalde ondernemingen uit de Gemeenschap door de betrokken steunmaatregelen schade hadden geleden, of althans dat het communautaire contingent niet was uitgeput,

is niet gegrond. Het volstaat immers, dat de Commissie aantoont dat de betrokken steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging dreigt te vervalsen; het is niet nodig dat de relevante markt wordt afgebakend of dat de marktstructuur en de concurrentieverhoudingen worden onderzocht (arrest Philip Morris/Commissie, reeds aangehaald, punten 9-12).

- 96 Zelfs al ware het communautaire contingent uitgeput, op grond daarvan kan niet worden geconcludeerd, dat de betrokken steunmaatregelen geen invloed hadden op de markt en het intracommunautaire handelsverkeer. Gelet op de vrije keuze die de contingenteringsregelingen de houders van communautaire vergunningen laten terzake van de lidstaten waarbinnen zij cabotage of waartussen zij internationaal vervoer kunnen verrichten, verstrekt de uitputting van die contingenten hoe dan ook geen enkele aanwijzing over het gebruik dat ervan is gemaakt, met name voor de cabotage in Italië en voor het internationale vervoer uit of naar Italië of, meer bepaald, de regio Friuli-Venezia Giulia.
- 97 Daaruit volgt, dat de vooral plaatselijke activiteiten van de meeste ontvangers van de betrokken steun en het bestaan van contingenteringsregelingen niet konden uitsluiten dat die steunmaatregelen invloed hadden op het handelsverkeer tussen de lidstaten en op de mededinging.
- 98 In de derde plaats moet verzoekers' argument worden onderzocht, dat de betrokken steunmaatregelen niet onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen omdat zij de gestelde ongunstige concurrentiepositie van de begunstigde ondernemingen beoogden te compenseren.
- 99 Anders dan verzoekers menen, bevestigen de arresten Van der Kooy e.a./Commissie, reeds aangehaald (punten 28-30), en van 29 februari 1996, België/Commissie, reeds aangehaald (punten 10, 39 en 66), de regel, dat een aan een

onderneming verleend voordeel om een ongunstige concurrentiepositie te corrigeren, geen steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vormt wanneer het economisch gerechtvaardigd is en geen discriminatie tussen de marktdeelnemers in de verschillende lidstaten oplevert. Het Hof heeft immers geoordeeld, dat een preferentieel tarief toegekend door een door de overheid gecontroleerd bedrijf geen steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag oplevert wanneer het in de context van de betrokken markt objectief gerechtvaardigd is op economische gronden, zoals de noodzaak om de concurrentie van andere energiebronnen (arrest Van der Kooy e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 30) of van de invoer uit derde landen op die markt tegen te gaan, teneinde een bestaande belangrijke klantenkring te behouden (arrest België/Commissie, reeds aangehaald, punt 39). In het eerste geval ging het Hof met andere woorden na, of het betrokken preferentiële tarief aan de hand van economische criteria was vastgesteld, overeenkomstig een vaste rechtspraak, volgens welke, om uit te maken of staatssteun een steunmaatregel is, moet worden onderzocht, of een particulier investeerder de betrokken transactie onder dezelfde voorwaarden zou hebben verricht (zie, bijvoorbeeld, arrest Gerecht van 30 april 1998, Cityflyer Express/Commissie, T-16/96, Jurispr. blz. II-757, punt 51, en de conclusie van advocaat-generaal Fennelly bij arrest Hof van 5 oktober 1999, Frankrijk/Commissie, C-251/97, Jurispr. blz. I-6639, punt 19). In het tweede geval ging het na, of het preferentiële tarief de begunstigde ondernemingen niet bevoordeelde ten opzichte van hun concurrenten in andere lidstaten.

100 Verder is het vaste rechtspraak, dat de omstandigheid dat een staat via unilaterale maatregelen de mededingingsvoorwaarden van een bepaalde economische sector tracht aan te passen aan die welke in andere lidstaten heersen, aan die maatregelen niet het karakter van steun ontnemt (arresten Hof van 10 december 1969, Commissie/Frankrijk, 6/69 en 11/69, Jurispr. blz. 561, punten 20 en 21; 2 juli 1974, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punten 36-39, en 19 mei 1999, Italië/Commissie, C-6/97, Jurispr. blz. I-2981, punt 21).

101 Daaruit volgt, dat de betrokken steunmaatregelen in casu niet kunnen worden gerechtvaardigd door het bestaan van een hogere discontovoet in Italië, noch door de concurrentie van marktdeelnemers uit Oostenrijk, Kroatië of Slovenië, zoals verzoekers aanvoeren. Voor zover die steun de ontvangers ervan bevoordeelt ten opzichte van wegvervoerders in andere regio's van Italië of in andere lidstaten, vormt hij immers een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van

het Verdrag, en kan hij, zoals reeds is geoordeeld, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen.

- 102 Aangezien verzoekers' betoog betreffende de concurrentiepositie niet stand houdt ten aanzien van de tegenwerpingen van de Commissie, is hoe dan ook niet aangetoond, dat de discontovoet in Italië en de situatie van de Oostenrijkse, Kroatische en Sloveense wegvervoerders de wegvervoerders uit de regio Friuli-Venezia Giulia in een ongunstige concurrentiepositie plaatsten.
- 103 Ten slotte snijdt ook de grief dat de bestreden beschikking ontoereikend is gemotiveerd met betrekking tot de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, geen hout.
- 104 Volgens vaste rechtspraak moet de motivering de redenering van de instelling waarvan de bestreden handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig doen uitkomen, teneinde de gemeenschapsrechter in staat te stellen zijn toetsing te verrichten en de belanghebbenden in staat te stellen de gronden voor de getroffen maatregel te kennen zodat zij hun rechten kunnen verdedigen. Zij moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de context en van het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Al is de Commissie niet gehouden, in de motivering van een beschikking in te gaan op alle punten, feitelijk en rechtens, die door de belanghebbenden in de loop van de administratieve procedure zijn aangevoerd, toch moet zij rekening houden met alle factoren die relevant zijn in het concrete geval (arrest Gerecht van 25 juni 1998, *British Airways e.a./Commissie*, T-371/94 en T-394/94, *Jurispr.* blz. II-2405, punten 89, 94 en 95).
- 105 In casu blijkt uit hetgeen voorafgaat, dat de Commissie in de bestreden beschikking bondig maar duidelijk heeft aangegeven, waarom de betrokken steunmaatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en de mededinging kunnen vervalsen. Bovendien heeft zij de door de Italiaanse regering in de administratieve procedure geformuleerde bezwaren weerlegd.

- 106 Om die redenen moeten de middelen inzake schending van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en ontoereikende motivering worden afgewezen.

De gestelde schending van artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag en van artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70, en de gestelde ontoereikende motivering

— Argumenten van partijen

- 107 Alle verzoekers betogen, dat de Commissie, door vast te stellen dat de steun voor de leasing van nieuwe voertuigen en de andere betrokken steunmaatregelen niet voldeden aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de uitzonderingen van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70, die bepalingen heeft geschonden en de bestreden beschikking op dat punt niet rechtens genoegzaam heeft gemotiveerd.
- 108 Verzoekers in de zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-1/98, T-3/98—T-6/98 en T-23/98 stellen, dat de betrokken steun bedoeld was als een tijdelijke maatregel ter overwinning van de structurele moeilijkheden die het gevolg waren van de overbelasting van verouderd materieel en van het personeel, hetgeen een ernstig veiligheidsrisico meebracht. Die steun beoogde dus geen vergroting van de totale capaciteit, maar een herstructurering van de sector om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Hij diende de ontwikkeling van bepaalde vormen van bedrijvigheid te vergemakkelijken en heeft de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig veranderd „dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad” in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag. Aangezien er ernstige structurele moeilijkheden waren, heeft die steun er bovendien toe bijgedragen om beter te voldoen aan de behoeften van de vervoermarkt in de zin van artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70.

- 109 Volgens verzoekers in de zaken T-312/97, T-315/97, T-1/98 en T-3/98—T-6/98 heeft de betrokken steun niet tot een verhoging van de vervoercapaciteit geleid, aangezien de gecontingenteerde cabotagevergunningen slechts gelden voor een bepaald voertuig en niet kunnen worden overgedragen.
- 110 Volgens alle verzoekers wordt de bestreden beschikking niet door enig bewijs gestaafd met betrekking tot de kwalificatie van de steun voor de leasing als bedrijfssteun of tot de gestelde onverenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen met het gemeenschappelijk belang.
- 111 Verzoekers in de zaken T-315/97, T-1/98 en T-3/98—T-6/98 beklemtonen, dat de betrokken steun bestemd was voor infrastructuurinvesteringen (bouw, aankoop, uitbreiding van bedrijfsruimte), uitbreiding en vernieuwing van roerende en onroerende uitrusting en vernieuwing van het voertuigpark.
- 112 Volgens verzoekers in zaak T-312/97 is die steun geen bedrijfssteun, daar hij niet strekt tot verbetering van de financiële situatie van de begunstigde ondernemingen, maar tot gelijktrekking van hun concurrentiepositie met die van de met name in Oostenrijk, Kroatië en Slovenië gevestigde wegvervoerders.
- 113 Verder merken verzoekers in zaak T-298/97 op, dat de betrokken steun de reeds geplande herstructurering van de sector goederenvervoer over de weg voor rekening van derden beoogt, door de vernieuwing van het materieel te vergemakkelijken. De steun is gerechtvaardigd door vereisten inzake veiligheid en bestrijding van geluidshinder en luchtvervuiling.

- 114 Verzoekers in de zaken T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-1/98, T-3/98—T-6/98 en T-23/98 stellen, dat de steun verband hield met een concreet herstructureringsproces dat noodzakelijk was voor de veiligheid en de milieubescherming. Dit proces is in gang gezet door de regio Friuli-Venezia Giulia, die in 1988 het eerste geïntegreerde regionale vervoerplan met richtsnoeren voor interventieprogramma's voor de modernisering en rationalisering van het gehele vervoersysteem heeft opgesteld.
- 115 Verzoekers in de zaken T-313/97 en T-23/98 stellen, dat volgens het aanvullend verslag, dat de Commissie in de administratieve procedure buiten beschouwing heeft gelaten, werd gewerkt aan een herstructureringsplan om de aanpassing van het wagenpark van de betrokken ondernemingen aan de veiligheids- en milieunormen van de buurlanden mogelijk te maken.
- 116 Verzoekers in de zaken T-312/97, T-313/97 en T-23/98 stellen, dat de gemeenschapsregeling geen herstructureringsplan en/of -proces vereist voor de toepassing van een uitzondering op het verbod van staatssteun.
- 117 Verder verwijten verzoekers in de zaken T-600/97—T-607/97 de Commissie, dat zij niet grondig heeft onderzocht, of de uitzonderingen van artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag op de betrokken steunmaatregelen van toepassing zijn. Onder verwijzing naar doelstelling 2 (het omschakelen van regio's, grensregio's of deelregio's die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen) en doelstelling 5b (met het oog op de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid: het bevorderen van de ontwikkeling van het platteland) van de structuurfondsen, zoals omschreven in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2052/88 van de Raad van 24 juni 1988 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB L 185, blz. 9), verwijten zij de Commissie, geen rekening te hebben gehouden met het feit, „dat een groot deel van het grondgebied van de regio behoort tot de zones waar de industrie

achteruitgaat (doelstelling 2) of tot de minder ontwikkelde gebieden (doelstelling 5b)”.

- 118 Volgens de Italiaanse regering komen de betrokken steunmaatregelen in aanmerking voor een uitzondering krachtens artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70, en voor de uitzondering voor sectorieële steun bedoeld in artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag.
- 119 Ten slotte stellen alle verzoekers en de Italiaanse regering, dat de Commissie de bestreden beschikking niet heeft gemotiveerd, maar alleen twijfel heeft geuit over de verenigbaarheid van de steun voor de leasing van nieuwe voertuigen (punt VIII, zesde alinea).
- 120 De Commissie stelt in de eerste plaats, dat in casu niet is voldaan aan de in artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70 gestelde voorwaarden van overcapaciteit die ernstige structurele moeilijkheden in de vervoersector met zich brengt, en van een saneringsplan.
- 121 In de tweede plaats kon bij gebreke van een herstructureringsplan onmogelijk worden vastgesteld, dat de litigieuze steun een maatregel van gemeenschappelijk belang was die de daardoor veroorzaakte verstoring van de mededinging en het handelsverkeer kon compenseren, zoals artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag vereist. Bovendien vormt de steun voor de leasing van nieuw rollend materieel bedrijfssteun.
- 122 In de zaken T-600/97—T-607/97 beklemtoont de Commissie, dat zij in de bestreden beschikking (punt VIII) heeft onderzocht, of de uitzonderingen van

artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag van toepassing zijn op de betrokken steunmaatregelen.

- 123 In de derde plaats is de bestreden beschikking toereikend gemotiveerd. Alle bezwaren die de Italiaanse regering tijdens de administratieve procedure heeft geformuleerd, zijn er immers in onderzocht.

— Beoordeling door het Gerecht

- 124 Zelfs indien met verzoekers wordt aangenomen, dat de betrokken steunmaatregelen verband hielden met een concrete herstructurering van de betrokken sector, die werd gekenmerkt door overbelasting van verouderd materieel, teneinde met name de veiligheid te verbeteren, en dat de steun de totale vervoercapaciteit niet heeft vergroot — hetgeen niet is aangetoond —, voldoet die steun niet aan de in artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70 en artikel 92, lid 3, van het Verdrag gestelde criteria om voor een uitzondering in aanmerking te komen.
- 125 In de eerste plaats staat artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70 alleen onder bepaalde voorwaarden toe dat steun wordt verleend om in het kader van een saneringsplan een overcapaciteit die ernstige structurele moeilijkheden met zich brengt, weg te werken.
- 126 In casu bevat het dossier geen enkel element op grond waarvan kan worden aangenomen, dat een dergelijke overcapaciteit bestond. Uit de bestreden beschikking (punt VIII, derde alinea) blijkt integendeel, dat de Italiaanse autoriteiten er in hun opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure op hebben gewezen, dat in de regio Friuli-Venezia Giulia „in de sector geen

overcapaciteit heerst, maar dat het wagenpark gezien de werkelijke behoeften ongeveer 20 % te klein is. Dit betekent dat in de regio een overbelasting van middelen en personeel bestaat". Die verklaring, die de Italiaanse regering niet heeft weersproken, wordt bevestigd door het argument dat zij samen met verzoekers aanvoert, namelijk dat de betrokken steunmaatregelen de structurele moeilijkheden ten gevolge van de overbelasting van middelen en personeel wilden verhelpen.

- 127 Vaststaat bovendien, dat de betrokken steunregelingen geen melding maken van de noodzaak om de capaciteit van de sector niet te verhogen, en geen voorwaarden stellen om een dergelijke verhoging te vermijden.
- 128 Wat in de tweede plaats de uitzonderingen voor de in artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag bedoelde sectoriële steun betreft, moet worden opgemerkt, dat de betrokken steunmaatregelen in casu niet vallen onder één van de communautaire kaderregelingen waarin, naar gelang van het nagestreefde doel, de richtsnoeren worden vastgesteld die de Commissie zichzelf oplegt voor de toepassing van met name die bepaling (bijvoorbeeld de reeds aangehaalde kaderregeling inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen, die steun in de vervoersector van haar werkingssfeer uitsluit). Volgens artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag kan voor steunmaatregelen die niet onder een van die kaderregelingen vallen, niettemin een uitzondering worden verleend wanneer zij de ontwikkeling van bepaalde vormen van bedrijvigheid beogen, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- 129 De gemeenschapsrechter heeft die bepaling aldus uitgelegd, dat de economische beoordelingen bij de toepassing van die bepaling in een communautair kader dienen te geschieden, hetgeen betekent, dat de Commissie de invloed van de steun op de mededinging en op het intracommunautaire handelsverkeer moet onderzoeken. Bij dat onderzoek moet de Commissie de gunstige gevolgen van de steun afwegen tegen de negatieve gevolgen voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, en voor de handhaving van een onvervalste mededinging (arresten Philip Morris/Commissie, reeds aangehaald, punten 24 en 26; Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 51, en British Airways e.a./Commissie, reeds aangehaald, punten 282 en 283).

- 130 Artikel 92, lid 3, van het Verdrag laat de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid om een beschikking te geven waarbij wordt afgeweken van het in lid 1 van dat artikel gestelde beginsel dat steunmaatregelen van de staten onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Het door de Commissie te verrichten onderzoek noopt tot het in aanmerking nemen en afwegen van ingewikkelde economische feiten en omstandigheden. Daar de gemeenschapsrechter zijn beoordeling van de feiten, met name op economisch vlak, niet in de plaats kan stellen van die van de auteur van de beschikking, moet de toetsing door het Gerecht op dit punt beperkt blijven tot het onderzoek, of de procedurevoorschriften en de motiveringsplicht in acht zijn genomen, de feiten materieel juist zijn en of geen sprake is van een kennelijk verkeerde beoordeling of misbruik van bevoegdheid (zie, bijvoorbeeld, arresten Philip Morris/Commissie, reeds aangehaald, punten 17 en 24; Tubemeuse, reeds aangehaald, punt 56; het arrest van 21 maart 1991, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 34, en arrest Gerecht van 5 november 1997, Ducros/Commissie, T-149/95, Jurispr. blz. II-2031, punt 63).
- 131 In casu blijkt uit de stukken dat de Italiaanse autoriteiten, anders dan verzoekers stellen, in de administratieve procedure geen enkel nauwkeurig gegeven hebben verstrekt betreffende met name een concreet en gedetailleerd herstructureringsplan voor de sector goederenvervoer over de weg voor rekening van derden. Zij hebben integendeel verklaard, dat in de nabije toekomst geen herstructureringsplan nodig is, en hebben voorts alleen verwezen naar eventuele maatregelen om de sector te rationaliseren, met name door middel van binnenkort door de regionale administratie vast te stellen maatregelen om fusies aan te moedigen en gecombineerd en intermodaal vervoer te bevorderen (aanvullend verslag, punt 2-4, tweede alinea).
- 132 In die omstandigheden kon de Commissie, zonder haar beoordelingsbevoegdheid te overschrijden, oordelen dat zij op grond van de beschikbare elementen niet kon vaststellen, dat de betrokken steunmaatregelen vergezeld gingen van een maatregel van gemeenschappelijk belang, zoals bijvoorbeeld een herstructureringsplan.

- 133 Verder heeft de Commissie terecht vastgesteld, dat een deel van de betrokken steun, zoals de steun voor de leasing van rollend materieel met het oog op de vernieuwing van het wagenpark, dat volgens het aanvullend verslag verouderd was, bedrijfssteun was, waarop de uitzondering van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag niet van toepassing is (arrest Siemens/Commissie, reeds aangehaald, punten 77 en 78). Daar de vervanging van oude voertuigen kosten meebrengt die alle wegvervoerondernemingen normaliter moeten dragen om hun diensten op de markt competitief te kunnen blijven aanbieden, heeft die steun de financiële situatie van de begunstigde ondernemingen kunstmatig versterkt ten opzichte van de concurrenten.
- 134 In de derde plaats kan met betrekking tot de in artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag bedoelde uitzonderingen voor steun ter bevordering van de economische ontwikkeling van bepaalde streken worden volstaan met de vaststelling, dat verzoekers alleen betogen, dat een deel van het grondgebied van de regio Friuli-Venezia Giulia in aanmerking komt voor een structurele actie uit hoofde van doelstellingen 2 en 5b. Zij voeren geen enkel argument aan tegen de motivering van de bestreden beschikking, volgens welke, zelfs al zou twee derde van het regionale grondgebied tot de door achteruitgang van de industrie getroffen of minder ontwikkelde gebieden behoren, zoals de Italiaanse regering in de administratieve procedure heeft gesteld, de betrokken steun toch niet in aanmerking komt voor de uitzondering voor regionale steun omdat hij geen onderdeel vormt van een regionaal ontwikkelingsplan en de regio Friuli-Venezia Giulia geen regio is die in aanmerking komt voor een dergelijke uitzondering op grond van artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag. Derhalve kan de bestreden beschikking op dit punt niet onregelmatig worden geacht.
- 135 Om al die redenen moeten de middelen inzake schending van artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag en artikel 3, punt 1, sub d, van verordening nr. 1107/70, en inzake ontoereikende motivering worden afgewezen.

De gestelde onjuiste kwalificatie van de betrokken steunmaatregelen als nieuwe steunmaatregelen

— Argumenten van partijen

- 136 Volgens verzoekers, ondersteund door de Italiaanse regering, moeten de betrokken steunmaatregelen als bestaande steunmaatregelen worden aangemerkt, omdat zij zijn ingesteld bij wetten die dateren van vóór de liberalisering van de betrokken sector.
- 137 De Commissie stelt daarentegen, dat de betrokken steunmaatregelen niet als bestaande steunmaatregelen kunnen worden aangemerkt, omdat zij zijn ingesteld na de inwerkingtreding van het Verdrag. Zij heeft die steunmaatregelen niet onderzocht, noch uitdrukkelijk of stilzwijgend goedgekeurd. Als nieuwe steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag moeten dus worden beschouwd de sedert 1981 aan ondernemingen voor internationaal vervoer verleende steun en de sedert 1 juli 1990 verleende steun aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten.
- 138 De uitvoering van wetten waarbij overheidssubsidies zijn ingevoerd, tijdens de periode waarin deze subsidies geen steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag waren, vormt immers geen grond om die subsidies als bestaande steunmaatregelen aan te merken. Wanneer dergelijke subsidies, die worden uitgekeerd op grond van wetten die van na de inwerkingtreding van het Verdrag dateren, onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen, kunnen die wetten slechts worden uitgevoerd nadat zij overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag door de Commissie zijn onderzocht. De betrokken lidstaat is dan verplicht, de uitvoering ervan op te schorten en ze als voornemen bij de Commissie aan te melden.

- 139 In casu hadden de wetten waarbij in de betrokken steun werd voorzien, als bepalingen tot instelling van nieuwe steunmaatregelen bij de Commissie moeten worden aangemeld ten tijde van de vaststelling ervan in 1981 en 1985, aangezien de markt voor internationaal wegvervoer sedert 1969 openstond voor intracommunautaire concurrentie, ongeacht de kwalificatie van de aan de ondernemingen verleende steun.
- 140 Zelfs al kon de steun aan plaatselijke wegvervoerondernemingen vóór de liberalisering van de cabotagemarkt worden gelijkgesteld met „bestaande” steunmaatregelen in de zin van artikel 93, lid 1, van het Verdrag — hetgeen de Commissie betwist — die steun had bij de opening van die markt krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag vooraf moeten worden aangemeld. De liberalisering van die markt per 1 juli 1990 zou van de begunstigde ondernemingen immers concurrenten van de andere ondernemingen uit de Gemeenschap hebben gemaakt, en zou de gevolgen van de betrokken steunmaatregelen voor het intracommunautaire handelsverkeer en de mededinging aanzienlijk hebben gewijzigd. Dit kan niet als een verwaarloosbare wijziging van een bestaande steunregeling worden aangemerkt, maar moet integendeel worden gelijkgesteld met de invoering of wijziging van een steunmaatregel.

— Beoordeling door het Gerecht

- 141 Uitgemaakt moet worden, of steun die is toegekend in het kader van een steunregeling die is ingesteld vóór de markt werd geopend voor concurrentie, vanaf de datum van die liberalisering als een nieuwe dan wel als een bestaande steunmaatregel moet worden aangemerkt.
- 142 Volgens vaste rechtspraak moeten als bestaande steunmaatregelen worden beschouwd steunmaatregelen die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag of

de toetreding van de betrokken lidstaat tot de Europese Gemeenschappen waren ingesteld en regelmatig tot uitvoering werden gebracht onder de voorwaarden van artikel 93, lid 3, van het Verdrag (arresten Hof, Banco Exterior de España, reeds aangehaald, punt 19, en 17 juni 1999, Piaggio, C-295/97, Jurispr. blz. I-3735, punt 48).

- 143 Ook een steunregeling op een markt die aanvankelijk niet openstond voor concurrentie, moet bij de liberalisering van die markt als een bestaande steunregeling worden aangemerkt, aangezien zij ten tijde van de instelling ervan niet viel binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, dat gelet op de in die tekst gestelde voorwaarden betreffende de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en de weerslag op de mededinging, enkel van toepassing is op sectoren die openstaan voor concurrentie.
- 144 Anders dan de Commissie stelt, kan deze liberalisering, die niet aan de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat kan worden toegerekend, immers niet worden aangemerkt als een aanzienlijke wijziging van de steunregeling die krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag moet worden aangemeld. Integendeel, die liberalisering is een voorwaarde voor de toepassing van de verdragsbepalingen betreffende steunmaatregelen van de staten, op sommige specifieke sectoren, zoals de vervoersector, die aanvankelijk niet openstonden voor concurrentie.
- 145 Aangezien de sector internationaal goederenvervoer over de weg bij verordening nr. 1018/68 vanaf 1969 is opengesteld voor concurrentie, vielen de betrokken steunregelingen, die in 1981 en 1985 zijn ingesteld, ten tijde van hun instelling binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, zodat zij dus moesten worden aangemerkt als nieuwe steunregelingen waarvoor derhalve de in artikel 93, lid 2, van het Verdrag bedoelde aanmeldingsplicht gold.

- 146 Daar de cabotagemarkt pas per 1 juli 1990 bij verordening nr. 4059/89 is geliberaliseerd, vielen de betrokken steunregelingen ten tijde van hun instelling in 1981 en 1985, wat de steun in de sector plaatselijk, streek- en nationaal vervoer betreft, niet binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.
- 147 Derhalve moet de steun aan ondernemingen die uitsluitend dat soort vervoer verrichten, als een bestaande steunmaatregel worden aangemerkt en kan hij in voorkomend geval alleen voor de toekomst onverenigbaar worden verklaard.
- 148 Volgens artikel 93, leden 1 en 2, van het Verdrag en overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel kan de Commissie in het kader van haar voortdurend toezicht op bestaande steunregelingen namelijk alleen bepalen, dat dergelijke steunmaatregelen binnen de door haar gestelde termijn moeten worden opgeheven of gewijzigd. Deze steunmaatregelen kunnen dus regelmatig tot uitvoering worden gebracht zolang de Commissie ze niet onverenigbaar heeft verklaard (arresten Hof van 30 juni 1992, Italië/Commissie, C-47/91, Jurispr. blz. I-4145, punten 23 en 25, en Banco Exterior de España, reeds aangehaald, punt 20).
- 149 Het derde middel, ontleend aan de onjuiste kwalificatie van de betrokken steunmaatregelen als nieuwe steunmaatregelen, moet dus worden aanvaard voor zover het betrekking heeft op de steun die is verleend aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten.
- 150 De bestreden beschikking moet derhalve nietig worden verklaard voor zover in artikel 2 ervan de vanaf 1 juli 1990 uitgekeerde steun aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, onwettig wordt verklaard, en in artikel 5 ervan de terugvordering van die steun wordt gelast.

De gestelde schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van het evenredigheidsbeginsel en het gestelde ontbreken van motivering met betrekking tot de terugvordering van de betrokken steun, vermeerderd met rente

— Argumenten van partijen

- 151 Met betrekking tot de datum vanaf wanneer de bestreden beschikking de verplichting oplegt om de in de sector internationaal vervoer verleende steun terug te vorderen, stellen verzoekers in zaak T-298/97 en de Italiaanse regering allereerst, dat in artikel 4, waarnaar wordt verwezen in artikel 5 van de bestreden beschikking, dat voorziet in de terugvordering van de met het Verdrag onverenigbare steun, ondubbelzinnig wordt vastgesteld, dat de vanaf 1 juli 1990 verleende steun onverenigbaar is, en dat dit artikel dus niet behoeft te worden uitgelegd tegen de achtergrond van de motivering van de beschikking.
- 152 Verder stellen alle verzoekers, ondersteund door de Italiaanse regering, die zich bij hun betoog aansluit, dat voor zover de bestreden beschikking terugvordering van de sedert 1 juli 1990 verleende steun gelast, zij het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen schendt. De begunstigde ondernemingen vertrouwden er immers op, dat de sinds vele jaren ingestelde en uitgekeerde steun rechtmatig was.
- 153 Volgens verzoekers in zaak T-298/97 is het vertrouwen van de begunstigde ondernemingen in casu versterkt doordat de cabotagemarkt is geliberaliseerd in de periode dat de omstreden regionale wetten werden toegepast en doordat een lange tijd is verstreken tussen die liberalisering en de inleiding van de procedure door de Commissie. Bovendien is het belang van de door de Commissie aangehaalde mededeling van 24 november 1983 (PB 1983, C 318, blz. 3) betreffende de aanmeldingsplicht van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, die van vóór de goedkeuring van wet nr. 4/1985 dateert, te verwaarlozen. Ten slotte is de rechtspraak van het Hof, volgens welke een behoedzame marktdeelnemer zich ervan moet kunnen vergewissen dat de procedure van artikel 93, lid 3, van het

Verdrag is gevolgd, in casu niet van toepassing, omdat de meeste begunstigen kleine ondernemers waren, aan wie niet kon worden verweten, dat zij geen nauwkeurige en volledige kennis hadden van de besluiten van de nationale en communautaire instanties inzake de betrokken steunmaatregelen.

- 154 Verzoekers in zaak T-312/97 stellen, dat de rechtmatigheid van de steun in de sector nationaal vervoer vóór 1 juli 1990 het gewettigd vertrouwen heeft gewekt, dat alle betrokken steunmaatregelen, ook die in de sector internationaal vervoer, rechtmatig waren. Aangezien dezelfde voertuigen voor de twee soorten vervoer kunnen worden gebruikt, kan immers moeilijk worden bepaald, welke steun is verleend voor voertuigen die voor internationaal vervoer worden gebruikt.
- 155 Volgens verzoekers in de zaken T-312/97, T-315/97, T-1/98 en T-3/98—T-6/98 is de rechtspraak inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen tegenstrijdig. Enerzijds wordt daarin geoordeeld, dat het beginsel dat een nationale regeling die de bescherming van het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid bij de terugvordering van onrechtmatige steun garandeert, niet indruist tegen het gemeenschapsrecht. Anderzijds staat zij de Commissie toch toe, de terugvordering van die steun te gelasten.
- 156 Verder stellen alle verzoekers, dat voor zover de bestreden beschikking de verplichting oplegt om de betrokken steun terug te vorderen, zij in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Die steun had nauwelijks invloed op de situatie van de begunstigde ondernemingen, zodat de Gemeenschap geen enkel belang heeft bij het herstel van de vroegere situatie. Bovendien vormt die terugbetaling voor de begunstigde ondernemingen een zeer grote last, die er wellicht toe kan leiden dat velen van hen van de markt verdwijnen, hetgeen zeer ernstige werkgelegenheidsproblemen en sociale problemen kan veroorzaken, waardoor die terugvordering in de praktijk onmogelijk is. De terugvordering van de steun zou uiteindelijk

alleen een ernstig onevenwicht ten nadele van de wegvervoerders uit de regio Friuli-Venezia Giulia herstellen, die nadeel ondervinden van hun geografische situatie. Ten slotte is de bestreden beschikking op dit punt niet gemotiveerd.

- 157 De Commissie stelt in de eerste plaats, dat het dispositief van de bestreden beschikking dubbelzinnig is en moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de motivering waarop het is gebaseerd. Bij een dergelijke uitlegging blijkt duidelijk, dat de verplichting tot terugvordering geldt voor de steun die sedert 1981 is betaald aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten.
- 158 In de tweede plaats kunnen de begunstigde ondernemingen zich, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, slechts op hun gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van die steun beroepen wanneer die steun is toegekend met inachtneming van de procedure van artikel 93, lid 3, van het Verdrag.
- 159 In casu beklemtoont de Commissie, dat zij eventuele ontvangers van staatssteun met haar reeds aangehaalde mededeling van 24 november 1983 in kennis heeft gesteld van haar voornemen om steun die met schending van de verplichting tot voorafgaande aanmelding is verleend, stelselmatig terug te vorderen.
- 160 Verder ontbeert elke grond het argument, dat de rechtmatigheid van de subsidies in de sector nationaal vervoer tot 1 juli 1990 het gewettigd vertrouwen heeft gewekt dat alle steun rechtmatig was, omdat moeilijk onderscheid kon worden gemaakt tussen die subsidies en de subsidies in de sector internationaal vervoer. Dat argument kan immers ook in tegengestelde zin worden gebruikt om te stellen, dat aangezien de steun voor ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, vanaf 1981 onverenigbaar moest worden verklaard, de moeilijkheid om die steun te onderscheiden van de steun in de sector nationaal vervoer, de begunstigde ondernemingen ertoe had moeten brengen, ook die laatste steun in strijd met de gemeenschappelijke markt te achten. In concreto geldt de terugvordering van de

vóór 1 juli 1990 uitgekeerde steun alleen voor de steun aan ondernemingen die op grond van een specifieke vergunning internationale vervoerdiensten hebben verricht.

- 161 In de derde plaats stelt de Commissie, dat de terugvordering van onrechtmatige staatssteun vermeerderd met rente over de uitgekeerde bedragen niet indruist tegen het evenredigheidsbeginsel, aangezien die maatregelen alleen de vroegere mededingingssituatie beogen te herstellen.

— Beoordeling door het Gerecht

- 162 Allereerst moet het dispositief van de bestreden beschikking worden uitgelegd op het punt van de omvang van de verplichting om de onrechtmatige steun in de sector internationaal vervoer terug te vorderen.
- 163 Volgens vaste rechtspraak is het dispositief van een handeling onafscheidelijk verbonden met de motivering ervan, en moet het, indien nodig, worden uitgelegd met inachtneming van de overwegingen die tot de vaststelling ervan hebben geleid (arrest Hof van 15 mei 1997, TWD/Commissie, C-355/95 P, Jurispr. blz. I-2549, punt 21, en arresten Gerecht van 22 oktober 1997, SCK en FNK/Commissie, T-213/95 en T-18/96, Jurispr. blz. II-1739, punt 104, en 11 maart 1999, Eurofer/Commissie, T-136/94, Jurispr. blz. II-263, punt 171).
- 164 Ofschoon artikel 4 van het dispositief dubbelzinnig is met betrekking tot de vraag, welke steun aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, moet dat artikel in casu tegen de achtergrond van de motivering van de bestreden beschikking aldus worden uitgelegd, dat het ziet op de steun aan ondernemingen die vanaf 1 juli 1990 plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten en op de

steun aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten (punt VIII, laatste alinea).

- 165 Die uitlegging volgt overigens ook uit de tekst van het dispositief, dat in zijn geheel genomen niet dubbelzinnig is. Volgens artikel 2, in samenhang met artikel 1, is de uit hoofde van de bij de wetten nrs. 28/1981 en 4/1985 ingestelde steun die is verleend aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, en vanaf 1 juli 1990 aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, immers onwettig omdat hij niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie is aangemeld. In artikel 3 wordt vastgesteld, dat een deel van die steun (namelijk de steun voor gecombineerd vervoer) verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt omdat hij onder een uitzondering valt (namelijk die van verordening nr. 1107/70). Artikel 4 bepaalt, welke van de in artikel 2 bedoelde onwettige steunmaatregelen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt omdat zij niet voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een uitzondering. In de structuur van het dispositief gaat het dus om de onwettige steunmaatregelen die niet in artikel 3 verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn verklaard, namelijk, voor de sector internationaal vervoer, de steun die is verleend sedert de betrokken steunregelingen zijn ingesteld.
- 166 In die omstandigheden moet artikel 5 van het dispositief, dat ziet op de in artikel 4 van het dispositief onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaarde steunmaatregelen, aldus worden begrepen, dat het terugvordering gelast van de steun die vanaf 1 juli 1990 is verleend aan ondernemingen die plaatselijk, streek- en nationaal vervoer verrichten, en van de steun die sinds de instelling van de betrokken steunregelingen is verleend aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten.
- 167 Vervolgens zij eraan herinnerd, dat de verplichting tot terugvordering niet geldt voor de steun die is uitgekeerd aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, aangezien het, zoals hierboven (zie punten 146-150) reeds is geoordeeld, gaat om bestaande steunmaatregelen waarvan alleen ex nunc kan worden vastgesteld dat zij onverenigbaar zijn.

- 168 Derhalve moet het Gerecht nagaan, of de bestreden beschikking, voor zover zij terugvordering gelast van de aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, verleende steun, vermeerderd met rente, zich verdraagt met het door verzoekers aangevoerde evenredigheidsbeginsel en met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, en of zij toereikend is gemotiveerd.
- 169 Wat allereerst de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, zij eraan herinnerd, dat aangezien de ongedaanmaking van onwettige steun door middel van terugvordering van de uitgekeerde steun, vermeerderd met rente, het logische gevolg is van de vaststelling dat de steun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en alleen de vroegere toestand beoogt te herstellen, die verplichting in beginsel niet onevenredig is aan de doelstellingen van de artikelen 92, 93 en 94 van het Verdrag (arresten Hof, Tubemeuse, reeds aangehaald, punt 66; Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 75; 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 47, en 17 juni 1999, België/Commissie, reeds aangehaald, punt 68, alsmede arrest Siemens/Commissie, reeds aangehaald, punt 96). De betrokken lidstaat dient bij de terugvordering van de steun de wijze van terugbetaling vast te stellen teneinde de vroegere mededingingssituatie te herstellen zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht.
- 170 In casu voeren verzoekers geen enkel concreet element aan op grond waarvan kan worden aangenomen, dat de verplichting om de individuele steun aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, terug te vorderen, gelet op de weerslag van die steun op de mededinging, kennelijk onevenredig is aan de doelstellingen van het Verdrag.
- 171 Met betrekking tot de grief inzake schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen zij eraan herinnerd, dat alleen uitzonderlijke

omstandigheden bij de begunstigen een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van een steunmaatregel kunnen doen ontstaan. Voor de erkenning van een dergelijk gewettigd vertrouwen is in beginsel vereist, dat de steun met inachtneming van de procedure van artikel 93 van het Verdrag is toegekend. Een behoedzaam ondernemer zal immers normaliter in staat zijn, zich ervan te vergewissen of deze procedure is gevolgd (arresten Hof van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, C-5/89, Jurispr. blz. I-3437, punt 16, en 14 januari 1997, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 51; arrest Gerecht van 15 september 1998, BFM en EFIM/Commissie, T-126/96 en T-127/96, Jurispr. blz. II-3437, punt 69).

- 172 In casu zijn de betrokken steunregelingen, die, zoals hierboven reeds is geoordeeld (zie punt 145), voor zover zij voorzien in de toekenning van steun aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, nieuwe steunregelingen zijn waarvoor de aanmeldingsplicht geldt, niet aangemeld. Het feit alleen dat verzoekers kleine ondernemingen zijn, rechtvaardigt evenwel niet dat zij een gewettigd vertrouwen mochten hebben in de rechtmatigheid van de betrokken steunmaatregelen zonder zich ervan te hebben vergewist dat de procedure van artikel 93, lid 3, van het Verdrag was gevolgd. Verder kon het feit dat de steun aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, een bestaande steunmaatregel was, het vertrouwen van ondernemingen die internationaal vervoer verrichten, in de rechtmatigheid van de procedure die met betrekking tot de aan hen verleende steun was gevolgd, niet wettigen. Anders dan bij de cabotagesector, die pas vanaf 1 juli 1990 geleidelijk is opengesteld voor concurrentie, was dat bij de markt van internationaal vervoer immers al het geval sinds 1969. Een behoedzaam marktdeelnemer kon in beginsel dus niet onwetend zijn van de verplichting om de betrokken steunregelingen, die in 1981 en 1985 zijn ingesteld, aan te melden voor zover zij in steun voor die sector voorzagen.
- 173 In die omstandigheden voeren verzoekers geen enkele uitzonderlijke omstandigheid aan, die het gewettigd vertrouwen kon doen ontstaan in de rechtmatigheid van de steun aan ondernemingen die internationaal vervoer verrichten.
- 174 Derhalve is niet aangetoond, dat de verplichting om die steun terug te betalen het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen schendt.

- 175 Bovendien moet bij de vraag, of de motivering van een besluit aan de vereisten van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) voldoet, niet alleen acht worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin het is genomen, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie, bijvoorbeeld, arrest Gerecht van 22 oktober 1996, *Skibsværftsforeningen e.a./Commissie*, T-266/94, *Jurispr. blz. II-1399*, punt 230).
- 176 Daar de verplichting om de verleende steun met rente terug te vorderen, het logische gevolg is van de vaststelling dat de steun onwettig is, is de bestreden beschikking in casu toereikend gemotiveerd, aangezien daarin, nadat is aange-toond dat de betrokken steun binnen de Gemeenschap leidt tot concurrentievervalsing tussen in de regio Friuli-Venezia Giulia gevestigde ondernemingen voor goederenvervoer over de weg voor rekening van derden en dergelijke onder-nemingen die buiten die regio zijn gevestigd (punt VI, achtste alinea), wordt vastgesteld, dat terugvordering van de steun noodzakelijk is om de vóór de verlening van de steun bestaande „billijke mededingingsvoorwaarden” te her-stellen (punt IX, tweede alinea).
- 177 Daaruit volgt, dat de middelen inzake schending van het beginsel van bescher-ming van het gewettigd vertrouwen en van het evenredigheidsbeginsel en inzake het ontbreken van motivering met betrekking tot de terugvordering van de betrokken steun, moeten worden afgewezen.
- 178 Mitsdien slaagt het onderhavige beroep alleen voor zover het strekt tot nietigverklaring van artikel 2 van de bestreden beschikking voor zover in dat artikel de vanaf 1 juli 1990 uitgekeerde steun aan ondernemingen die plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, onwettig wordt verklaard, en voor zover het strekt tot nietigverklaring van artikel 5 van die beschikking voor zover daarin de terugvordering van die steun wordt gelast.

Kosten

- 179 Ingevolge artikel 87, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Daar verzoekers ten dele in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij in hun eigen kosten worden verwezen. De Commissie zal haar eigen kosten dragen.
- 180 De Italiaanse Republiek zal overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

- 1) Verklaart artikel 2 van beschikking 98/182/EG van de Commissie van 30 juli 1997 betreffende steun van de regio Friuli-Venezia Giulia (Italië) ten gunste van wegvervoersondernemingen uit die regio, nietig voor zover daarin de vanaf 1 juli 1990 uitgekeerde steun aan ondernemingen die uitsluitend plaatselijk, streek- of nationaal vervoer verrichten, onwettig wordt verklaard.

- 2) Verklaart artikel 5 van beschikking 98/182 nietig voor zover de Italiaanse Republiek daarbij wordt gelast, die steun terug te vorderen.

- 3) Verwerpt het beroep voor het overige.

- 4) Verstaat dat elk der partijen haar eigen kosten zal dragen.

Moura Ramos

García-Valdecasas

Tiili

Lindh

Mengozi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 juni 2000.

De griffier

De president van de Vierde kamer

H. Jung

R. Moura Ramos