

En åtgärd genom vilken de offentliga myndigheterna i en medlemsstat medger vissa företag undantag från skattskyldighet och som, trots att den inte innebär en överföring av statliga medel, försätter stödmottagarna i en finansiell situation som är fördelaktigare än den situation som övriga skattskyldiga befinner sig i utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget.

2 Ett system med skattecredit till förmån för de företag som utför godstransporter på väg ger upphov till negativa effekter för stödmottagarnas konkurrenter, det vill säga de vägtransportföretag som är etablerade i andra medlemsstater, antingen för egen räkning eller för andras räkning, när dessa konkurrenter inte med framgång kan göra gällande en rätt till ersättning, även om det i den berörda medlemsstatens lagstiftning föreskrivs att dessa vägtransportföretag skall beviljas en sådan ersättning, eftersom det inte finns några bestämmelser om villkoren för att den skall kunna beviljas.

3 Även om en medlemsstat kan åberopa att det föreligger ett absolut hinder mot att på ett korrekt sätt verkställa ett gemenskapsrättsligt beslut genom vilket medlemsstaten åläggs att återkräva ett stöd som har beviljats på ett rättsstridigt sätt, är förutsättningen för detta emellertid inte uppfylld när den berörda medlemsstaten endast har åberopat att genomförandet av beslutet är förenat med juridiska och praktiska svårigheter, utan att vidta någon som helst åtgärd gentemot företagen i fråga för att återkräva stödet.

Parter

I mål C-6/97,

Republiken Italien, företrädd av professor Umberto Leanza, chef vid utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, delgivningsadress: Italiens ambassad, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Laura Pignataro och Anders C. Jessen, båda vid rättstjänsten, och Enrico Altieri, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud; delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 97/270/EG av den 22 oktober 1996 om ordningen med skattecrediter som införts i Italien inom sektorn för godstransporter på väg för andras räkning (C 45/95 ex NN 48/95) (EGT L 106, 1997, s. 22),

meddelar

DOMSTOLEN

(sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P.J.G. Kapteyn samt domarna G. Hirsch (referent), G.F. Mancini, H. Ragnemalm och R. Schintgen,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 16 juli 1998 av: Italiens regering, företrädd av Oscar Fiumara och kommissionen, genom Laura Pignataro och Dimitrios Triantafyllou, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

och efter att den 17 september 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

Domskäl

1 Republiken Italien har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 10 januari 1997, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse), yrkat att kommissionens beslut 97/270/EG av den 22 oktober 1996 om ordningen med skattekrediter som införts i Italien inom sektorn för godstransporter på väg för andras räkning (C 45/95 ex NN 48/95) (EGT L 106, 1997, s. 22, nedan kallat det omtvistade beslutet) skall ogiltigförklaras.

2 Republiken Italien införde för taxeringsåren 1993 och 1994 en ordning med skattekrediter för italienska företag som utförde godstransporter på väg och en kompensation till icke-italienska transportföretag inom gemenskapen i förhållande till bränsleförbrukningen under den sträcka som tillryggalades i Italien, enligt bestämmelserna i lag nr 162 av den 27 maj 1993, (GURI nr 123, 28.5.1993), lag nr 84 av den 22 mars 1995, (GURI nr 68, 22.3.1995) och lagdekret nr 402 av den 26 september 1995 (GURI nr 226, 27.9.1995).

3 Denna kredit hade karaktären av en förmån som de italienska vägtransportföretagen kunde välja att dra av från de belopp som skulle betalas som skatt på fysiska eller juridiska personers inkomst, kommunal inkomstskatt och mervärdesskatt samt källskatt i fråga om anställdas inkomster och ersättningar för självständigt arbete. De italienska vägtransportföretag som omfattades av denna ordning var inskrivna i det register som föreskrevs i lag nr 298 av den 6 juni 1974.

4 Beloppet för skattekrediten fastställdes som en procentandel av den faktiska kostnaden för bränsle eller smörjmedel, med undantag för mervärdesskatt, men fick inte överstiga vissa tak, som fastställdes i förhållande till fordonens vikt inklusive last, allteftersom denna vikt uppgick till mindre än 6 000 kg, till mellan 6 000 och 11 500 kg, till mellan 11 500 och 24 000 kg eller till mer än 24 000 kg. De maximala beloppen hade beräknats på grundval av antagandet att fordonen i de fyra fordonskategorierna kunde köra 8, 6, 3,5, respektive 2,2 km per liter förbrukad diesel.

5 Genom ordningen fastställdes dessutom i fråga om varje tillämpningsperiod att de transportföretag som var etablerade i övriga medlemsstater skulle beviljas en kompensation i förhållande till den diesel som de förbrukade under den sträcka som tillryggalades i Italien. De budgetmedel som anslogs till denna kompensation uppgick till 30 miljarder LIT för år 1993, 15 miljarder LIT för första halvåret 1994 och 8 miljarder LIT för andra halvåret 1994.

6 Genom skrivelse av den 4 december 1995 (EGT C 3, 1996, s. 2) underrättade kommissionen de

italienska myndigheterna om sitt beslut att inleda det förfarande som avses i artikel 93.2 i EG-fördraget (nu artikel 88.2 EG) mot denna skatteordning. I samma skrivelse anmodade kommissionen den italienska regeringen att dels tillhandahålla samtliga handlingar och uppgifter som behövdes för att bedöma stödets förenlighet, dels omedelbart upphäva utbetalningen av allt nytt stöd i form av en skattekredit.

7 Republiken Italien inkom med yttrande i skrivelse av den 26 mars 1996. Den preciserade att de ministerdekret genom vilka det skulle ha föreskrivits villkor för beviljande av kompensation till förmån för de företag som var etablerade i övriga medlemsstater ännu inte förelåg i slutlig version, men att de i varje fall inte skulle antas, eftersom republiken avsåg att rätta sig efter kommissionens anmodan.

8 Efter förfarandet antog kommissionen, den 22 oktober 1996, det omtvistade beslutet, i vars artiklar 1-3 följande föreskrivs:

"Artikel 1

Stödordningen i form av skattekrediter, som införts i Italien, till de företag som utför godstransporter på väg för andras räkning, enligt de bestämmelser som offentliggjorts genom lag nr 162 av den 27 maj 1993, (GURI nr 123, 28.5.1993) och lag nr 84 av den 22 mars 1995, (GURI nr 68, 22.3.1995) liksom dekret nr 402 av den 26 september 1995, (GURI nr 226, 27.9.1995) är olaglig[...] eftersom de[n] genomförts i strid mot förfaranderegler i artikel 92.3, och de[n] är oförenlig[...] med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.1 i fördraget eftersom de[n] inte uppfyller något av de villkor som krävs för de undantag som fastställs i artiklarna 92.2 och 92.3 och inte heller villkoren i förordning (EEG) nr 1107/70.

Artikel 2

Italien skall upphäva det ovan angivna stödet, avstå från att anta nya lagar och föreskrifter som syftar till införandet av nytt stöd i de former som beskrivs ovan samt återta utbetalat stöd. Stödet skall återbetalas enligt de förfaranden och föreskrifter som föreskrivs i den italienska lagstiftningen, samt ränta som skall beräknas med tillämpning av den referensränta som används vid utvärderingen av regionala stödordningar från och med den dag då stödet utbetalades fram till dagen för faktisk återbetalning.

Artikel 3

Den italienska regeringen skall inom två månader från och med dagen för delgivningen av detta beslut informera kommissionen om vilka åtgärder den vidtagit för att följa detta."

9 Till stöd för sin talan har Republiken Italien åberopat en enda grund som avser överträdelse av artikel 92 i EG-fördraget (nu artikel 87 EG i ändrad lydelse) och artikel 93 i fördraget. Grunden består av två delar, nämligen en del som åberopas i första hand och en del som åberopas i andra hand.

10 Republiken Italien har i första hand gjort gällande att ordningen med skatteförmåner inte utgör ett statligt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden, eftersom det inte förekommer någon direkt eller indirekt tilldelning av statliga medel som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och som påverkar handeln inom gemenskapen. Den har i andra hand gjort gällande att det föreligger ett absolut hinder mot att återkräva stödet i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 2 i det omtvistade beslutet.

Huruvida det är fråga om ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget

11 Republiken Italien har med utgångspunkt i konstaterandet i första övervägandet i del IV i ingressen till det omtvistade beslutet, att "[i] artikel 92 skiljer man inte mellan formerna, motiven eller målen för de ifrågavarande stödåtgärderna utan definierar dem i förhållande till deras effekt", påpekat att den rättsenligt kunde ha uppnått samma resultat som uppnåddes till följd av skattekrediten genom att sänka punktskatten på bränsle, vilket skulle ha medfört en proportionell minskning av mervärdesskatten och av det vid bensinstationerna tillämpade priset på diesel. En sådan ordning skulle emellertid inte ha införts, eftersom den, om den hade utsträckts till att omfatta samtliga konsumenter av diesel - företag och enskilda - skulle ha lett till en oacceptabel minskning av skatteintäkterna, samtidigt som det, om det vid dieselförsäljningen hade tillämpats en differentiering mellan vägtransportföretag och övriga nyttjare (särskilt ägare av personbilar), inte hade varit möjligt att nå en tillfredsställande lösning för att förhindra bedrägeri, på grund av att det hade varit omöjligt att särskilja de medel som beviljas den ena gruppen av nyttjare från de medel som beviljas den andra gruppen av nyttjare.

12 Republiken Italien har därefter påpekat att skattekrediten till förmån för italienska vägtransportföretag, tvärtemot konstaterandet i andra övervägandet i del IV i ingressen till det omtvistade beslutet, varken utgör ett tillfälligt eller slutgiltigt undantag från tillämpningen av ett generellt skattesystem. Skatten på fysiska eller juridiska personers inkomst, bruttoinkomstskatten och mervärdesskatten samt källskatten på de anställdas inkomster och ersättningar för självständigt arbete förblir nämligen oförändrade såväl i formellt som i materiellt hänseende. Enligt Republiken Italien utgör skatteförmånsavdraget, som helt beror på den kvantitet diesel och mineralolja som har förvärvats i Italien, nämligen endast en bokföringsåtgärd i form av "kassautjämning", det vill säga en indirekt återbetalning av de skatter och avgifter som har betalats på bränsle.

13 Enligt kommissionen medför det utomordentligt vidsträckta begreppet stöd, som avses i fördraget och erkänns i domstolens rättspraxis, att det inte finns något intresse av att undersöka själva naturen hos åtgärden enligt nationell rätt eller enligt det berörda företagets bokföringsprinciper, eftersom det är ostridigt att denna åtgärd medför en minskning av intäkterna till statsbudgeten (det rör sig i detta fall om just skatteintäkter) och en motsvarande fördel för vissa företag.

14 Domstolen erinrar i detta hänseende om att enligt artikel 92.1 i fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

15 Av en fast rättspraxis från domstolen följer att begreppet stöd inte enbart omfattar sådana konkreta förmåner som subventioner utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter (se dom av den 23 februari 1961 i mål 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten*, REG 1961, s. 1, 39, svensk specialutgåva, volym 1, s. 69, och av den 1 december 1998 i mål C-200/97, *Ecotrade*, REG 1998, s. I-0000, punkt 34).

16 En åtgärd genom vilken de offentliga myndigheterna medger vissa företag undantag från skattskyldighet och som, trots att den inte innebär en överföring av statliga medel, försätter stödmottagarna i en finansiell situation som är fördelaktigare än den situation som övriga skattskyldiga befinner sig i utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget (dom av den 15 mars 1994 i mål C-387/92, *Banco Exterior de España*, REG 1994, s. I-877, punkt 14).

17 Det är i detta fall tillräckligt att konstatera att de nationella bestämmelser som är föremål för det

omtvistade beslutet syftade till att minska skattebördan för de företag som utförde godstransporter på väg för andras räkning. Eftersom villkoret om specifik karaktär, som är ett av kännetecknen för begreppet statligt stöd, är uppfyllt (se domen i det ovannämnda målet *Ecotrade*, punkt 40), saknar det intresse att avgöra om andra skattebestämmelser som sektorn i fråga skulle ha kommit i åtnjutande av inte skulle ha betecknats som stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget.

18 Republiken Italien har dessutom understrukit att i Italien har punktskatterna på diesel, på samma sätt som punktskatterna på övriga mineraloljor, alltid varit en viktig del av statens intäkter och har således alltid legat på en hög nivå, som dessutom är den utan jämförelse högsta nivån i hela gemenskapen. Republiken Italien har i detta avseende hänvisat till de siffror som anges i femte övervägandet i del IV i ingressen till det omtvistade beslutet, av vilka framgår att de punktskatter på diesel som tillämpas i angränsande stater är mycket lägre än de punktskatter som tillämpas i Italien.

19 Den införda ordningen innebar, enligt Republiken Italien, tvärtemot konstaterandet i sjunde övervägandet att skillnader i lagstiftning som orsakar en snedvridning av konkurrensen inte kan motivera kompenserande statligt stöd, att det upprättades en likvärdighet i lagstiftningen (genom en återbetalningsordning som var smidigare än en minskning av skattetrycket, men vars effekter var fullständigt likvärdiga) som var nödvändig för hela den berörda sektorn.

20 Kommissionen har gjort gällande att en skillnad i skattebördan för en verksamhet inte i sig kan motivera ett statligt stöd. Ordningen med skattekrediter kom i detta fall till uttryck genom en ökning av bruttomarginalen för självfinansiering inom en enskild näringssektor, nämligen sektorn för italienska företag som utför godstransporter på väg för andras räkning, genom att ett tillfälligt undantag medgavs från tillämpningen av ett generellt skattesystem. Enligt kommissionen rör det sig i detta fall således inte om ett undantag som motiveras av systemets karaktär eller struktur.

21 Av domstolens rättspraxis följer att den omständigheten att en medlemsstat genom ensidiga åtgärder strävar efter att konkurrensvillkoren i en viss näringssektor skall tillnärmas de villkor som gäller i andra medlemsstater inte kan frånta dessa åtgärder deras karaktär av stöd (se i detta avseende dom av den 10 december 1969 i de förenade målen 6/69 och 11/69, kommissionen mot Frankrike, REG 1969, s. 523, p. 21). Det är följaktligen av vikt att pröva om skattekrediten ger upphov till negativa effekter för stödmottagarnas konkurrenter, det vill säga de vägtransportföretag som är etablerade i andra medlemsstater, antingen för egen räkning eller för andras räkning.

22 Republiken Italien har i detta hänseende gjort gällande att det saknas bestämmelser om återbetalning till de företag som utför transporter för egen räkning, så att priset på diesel helt belastar produkternas distributionskostnader. Denna del av den totala kostnaden har emellertid enbart en marginell inverkan, eftersom den endast utgör en mindre tillkommande del av de mer allmänna totala kostnaderna i ett företags huvudsakliga verksamhet och inte alls har något direkt samband med de kostnader som andra konkurrerande företag har inom ramen för den gemensamma marknaden. På grund av att de berörda verksamheterna inte är homogena är det, enligt Republiken Italien, inte acceptabelt att jämföra förutsättningarna för att utföra konkurrerande verksamhet, utan att beakta vilken verksamhet i övrigt som företagen kan ägna sig åt, såsom kommissionen förordar i sextonde övervägandet i del IV i ingressen till det omtvistade beslutet.

23 Vad beträffar skatteförmånens inverkan på konkurrensen mellan transportföretag inom gemenskapen, har Republiken Italien understrukit att till skillnad från nionde övervägandet gynnar inte metoden för att beräkna skattekrediten, bland annat beträffande de tak som föreskrivs för varje fordonskategori, de fordon som har störst lastkapacitet, det vill säga de fordon som oftast konkurrerar på den internationella marknaden. Republiken Italien har preciserat att de italienska transportföretag som beger sig utomlands inte enbart verkar inom det land till vilket de beger sig med det bränsle som de på platsen har förvärvat till lägsta pris. I likhet med icke-italienska

transportföretag kör de tillbaka till Italien efter att ha fyllt bränsletankarna, och den diesel som har köpts utomlands påverkar inte beräkningen av skatteförmånens storlek. Systemet gynnar således framför allt de italienska transportföretag som inte utför transporter utomlands.

24 Kommissionen har påpekat att den konkurrensmässiga balansen mellan de företag som utför transporter för egen räkning och de som utför transporter för andras räkning kan rubbas genom ett stöd som för den ena av dessa kategorier medför en minskning av en kostnad som samtliga annars skulle ha burit på samma sätt med hänsyn till beräkningen av den fördel som de åtnjuter. Enligt kommissionen gäller detta naturligtvis såväl diskriminering mellan de verksamheter som transportföretag bedriver för egen eller för andras räkning som diskriminering mellan stora och små transportföretag (med hänsyn till det högsta antal fordon för vilka skattecredit tillåts enligt den italienska lagen).

25 Domstolen erinrar om att det av lydelsen av fjortonde övervägandet i del IV i ingressen till det omtvistade beslutet framgår att "[d]e italienska företag som utför godstransporter på väg för andras räkning konkurrerar både med vägtransportföretag från andra länder och med företag som utför godstransporter på väg för egen del".

26 Vad beträffar transporter för egen del preciseras i femtonde övervägandet att dessa transporter år 1992 uppgick till 19,2 procent av de inhemska transporter och 3,8 procent av de internationella transporter som utfördes av italienska företag. Vad beträffar konkurrensen med andra företag inom gemenskapen som utför transporter för andras räkning anges i sjuttonde övervägandet att år 1992 utgjordes cirka 16,2 procent av verksamheten vid de italienska företag som utförde transporter på väg för andras räkning av internationella transporter, uttryckt i ton per kilometer.

27 Republiken Italien har medgett att den ifrågavarande ordningen med skattecrediter ger upphov till negativa effekter på konkurrensen mellan italienska och utländska vägtransportföretag. Vad beträffar antagandet att fordonen med den största lastkapaciteten, det vill säga de fordon som är mest konkurrensutsatta på den internationella marknaden, inte utnyttjar ordningen i större utsträckning, eftersom de verkar i Italien med diesel som har förvärvats utomlands, som inte påverkar beräkningen av skatteförmånens storlek, är det tillräckligt att konstatera att det i målet inte finns någon uppgift som bekräftar detta.

28 Republiken Italien har slutligen hävdad, vad beträffar konstaterandet i elfte övervägandet att villkoren för beviljande av kompensation varken hade fastställts eller tillämpats, att antagandet av beslutet om verkställande av bidragets utbetalning till icke-italienska transportföretag hade blockerats till följd av det inledda fördragsbrottsförfarandet. Underlåtenheten att inom avsedd tid anta bestämmelser om inrättande av ett förfarande hindrar emellertid inte de berörda från att än i dag inge en begäran om återbetalning med stöd av de bestämmelser som är i kraft. Enligt Republiken Italien visar den omständigheten att det fram till i dag inte har ingetts någon sådan begäran att de utländska aktörerna, som kunde verka i Italien efter att ha fyllt bränsletankarna med bränsle som hade förvärvats till bästa pris i det land från vilket de kom, i sak inte har förklarat sig ha något intresse av ordningen.

29 Kommissionen har påpekat, att även om det är sant att nämnda dekret inte har antagits har de italienska vägtransportföretagen under tiden likväl beviljats skattecredit med stöd av den lagstiftning som har varit i kraft. Den italienska regeringen har således nöjt sig med att inte anta andra bestämmelser, genom att iaktta föreläggandet i artikel 2 i det omtvistade beslutet endast såvitt avser den diskriminerande ordning som har varit i kraft, varigenom den gör ett "val" mellan bestämmelserna och faktiskt tillämpar den ordning beträffande vilken kommissionen redan hade inlett ett fördragsbrottsförfarande. Enligt kommissionen förklaras inställningen hos de icke-italienska transportföretagen, vilka inte hade ingett någon begäran om återbetalning, således just av att det inte fanns några bestämmelser.

30 Domstolen konstaterar härvid att eftersom det inte fanns några bestämmelser om villkoren för beviljande av den aviserade ersättningen, kunde de vägtransportföretag som hörde hemma i andra medlemsstater i varje fall inte med framgång göra gällande en rätt till sådan ersättning.

31 De argument som avser att ifrågavarande ordning med skattekrediter inte har karaktären av ett stöd kan därför inte godtas.

Huruvida det föreligger hinder mot att återkräva stödet

32 Vad beträffar skyldigheten i artikel 2 i det omtvistade beslutet att återkräva det beviljade stödet, har Republiken Italien gjort gällande dels att en begäran att transportföretagen skall återbetala belopp, oavsett i vilken form den framställs, skulle ge upphov till en social konflikt som staten endast kan förlora, dels att de tekniska åtgärder som krävs för att återkräva beloppen i fråga skulle medföra svårigheter som rimligen kan anses vara oövertvinnliga på grund av det mycket stora antal personer som berörs och nödvändigheten att fördela skatteförmånen mellan olika skatter och olika skattesatser.

33 Vad avser det senare argumentet har den italienska regeringens företrädare under förhandlingen medgett att den italienska finansmyndigheten är i stånd att identifiera de olika italienska transportföretag som har åtnjutit skatteförmånen och att, på vanligt sätt eller genom rättsliga åtgärder, begära att de skall återbetala den.

34 Vad avser det första argumentet är det tillräckligt att erinra om att den italienska regeringen inte har gjort något försök att återkräva skattekrediten i fråga och att det därför inte kan anses vara utrett att det föreligger hinder mot att verkställa beslutet om återvinning (se dom av den 29 januari 1998 i mål C-280/95, kommissionen mot Italien, REG 1998, s. I-259, punkt 15).

35 Mot bakgrund av dessa omständigheter skall talan ogillas.

Beslut om rättegångskostnader

Rättegångskostnader

36 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Republiken Italien har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

Domslut

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

(sjätte avdelningen)

följande dom:

37 Talan ogillas.

38 Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.