

## CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

C O. LENZ

van 28 januari 1986 \*

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

A — Bij artikel 13 van Italiaanse wet nr. 308 van 29 mei 1982 was bepaald, dat in 1982 twee miljard LIT en in 1983 vier miljard LIT mocht worden uitgetrokken voor steun aan gemeentelijke bedrijven voor openbaar vervoer van gemeenten met meer dan 300 000 inwoners, indien daarmee — in het kader van een plan om traditionele voertuigen te vervangen — elektrisch of gemengd aangedreven voertuigen werden aangekocht. Voorwaarde voor die steun was evenwel, dat de betrokken voertuigen *in Italië* waren gefabriceerd.

In een klacht van de Unione nazionale rappresentanti autoveicoli esteri werd de aandacht van de Commissie op deze voorwaarde gevestigd, die haar niet verenigbaar acht met het in artikel 30 EEG-Verdrag neergelegde verbod van kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking, en met de tot toepassing van dit artikel vastgestelde richtlijn nr. 70/50 van de Commissie van 22 december 1969 (PB 1970, L 13, blz. 29 e. v.), waarvan aanvankelijk in het bijzonder artikel 2, lid 3, sub k, werd genoemd. Bij brief van 29 november 1982 deelde de Commissie de Italiaanse regering dit standpunt mee, en stelde zij met name, dat het doel van de maatregel evenzeer kon worden bereikt zonder de betrokken voorwaarde, die dan ook zonder meer voor toetsing aan artikel 30 EEG-Verdrag vatbaar was.

In februari 1983 bepaalde de Permanente vertegenwoordiging van Italië daaromtrent haar standpunt. Zij wees op de geldigheidsduur van de bestreden maatregel (twee jaar) en op het doel ervan: enerzijds op het gebied van energiebeleid, anderzijds op het gebied van onderzoek en ontwikkeling (oriëntering van de nationale productie door stimulering van de aankoop van prototypes van de betrokken voertuigen). Daaruit leidde zij af, dat er niet echt sprake was van een invoerbelemmerende maatregel.

Dat antwoord kon de Commissie niet overtuigen, en in augustus 1983 bracht zij het met redenen omkleed advies uit, als bedoeld in artikel 169 EEG-Verdrag. Daarin verduidelijkte zij waarom haars inziens de door haar bestreden clausele een subsidievoorwaarde was, die niet absoluut noodzakelijk was ter bereiking van het doel van de maatregel. Voor zover het enkel om een stimulering van de aankoop van zuinigere voertuigen ging, kon het immers niet zinvol zijn om de stimulerende maatregelen enkel tot binnenlandse produkten te beperken. Voor zover daarnaast evenwel ook de bevordering van een overeenstemmende ontwikkeling in de Italiaanse industrie werd beoogd, moest worden aangenomen, dat deze ook zonder voormelde clausele tot stand kon worden gebracht. Het feit alleen al dat ook soortgelijke buitenlandse voertuigen met staatssteun konden worden aangekocht, zou voor de Italiaanse fabrikanten reeds een stimulus zijn geweest om dergelijke voertuigen te ontwikkelen, ten einde op die markt actief te kunnen zijn. Discriminatie van buitenlandse produkten in het kader van deze regeling zou dan ook als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag te beschouwen zijn. Bijgevolg

\* Vertaald uit het Duits.

werd van verweerster verlangd, dat zij binnen een maand nadat het met redenen omkleed advies ter kennis was gebracht, maatregelen zou treffen om deze verdrags-schending ongedaan te maken.

Zoals bekend, is het zover niet gekomen. Bij latere contacten met de Commissie zouden de Italiaanse overheidsinstanties zich ertoe hebben verbonden, de bestreden voorwaarde in te trekken, en dienovereenkomstig kwam in het in maart 1984 bij de Kamer van afgevaardigden ingediende ontwerp van een gelijkaardige wet voor de jaren 1984 tot 1986 betreffende de toekenning van staatssteun de bestreden clausule niet meer voor.

Aangezien dit ontwerp tot dusver blijkbaar nog steeds geen wet is geworden, de wet van 29 mei 1982 niet formeel is gewijzigd (zodat zij mogelijkwijze nog van kracht is) en verweerster bij haar standpunt bleef, dat clausules als de door de Commissie gekritiseerde, in werkelijkheid niet in strijd zijn met het Verdrag, heeft de Commissie dan in april 1984 de zaak bij het Hof van Justitie aanhangig gemaakt.

Volgens de conclusies van het verzoekschrift zou het Hof moeten vaststellen, dat verweerster, door van gemeentelijke bedrijven voor openbaar vervoer te verlangen dat zij, om in aanmerking te kunnen komen voor de financiële steun, voorzien in artikel 13 van wet nr. 308 van 29 mei 1982, in het binnenland gefabriceerde voertuigen kopen, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

B — Hieromtrent neem ik het volgende standpunt in.

1. Om te beginnen moet verweersters bezwaar worden onderzocht, dat in casu het

*procesbelang* ontbreekt, en dat het beroep dientengevolge niet-ontvankelijk is.

In de eerste plaats wijst zij erop, dat de door de Commissie gekritiseerde clausule in een wet inzake goedkeuring van de uitgaven voorkwam die slechts twee jaar — in 1982 en 1983 — van kracht is geweest. In feite is tijdens deze periode geen enkele subsidie uitgekeerd, en na afloop van de geldigheidsduur zou zulks niet meer mogelijk zijn, zodat kan worden gesteld, dat de wet een dode letter is gebleven. Voorts is van belang, dat voor de daarop aansluitende periode een nieuw wetsontwerp is opgesteld, waarin de bestreden clausule niet langer voorkwam; bijgevolg zou het uitgesloten moeten worden geacht, dat opnieuw een maatregel zou worden ingevoerd die verzoekster in strijd met het Verdrag acht.

Dit argument is volgens mij evenwel weinig steekhoudend.

a) De bewoordingen van artikel 169 EEG-Verdrag laten er geen twijfel over bestaan, dat in beginsel moet worden aangenomen, dat ook voltooide verdragsovertredingen uit het *verleden* het voorwerp kunnen zijn van een niet-nakomingsprocedure. Daarvan kan men inderdaad geen afstand doen, aangezien anders de rechterlijke toetsing van wetten met een korte geldigheidsduur in vele gevallen onmogelijk zou zijn, gelet op de duur van de in artikel 169 voorgeschreven precontentieuze procedure. Eveneens kan uit artikel 169 worden afgeleid, dat voor de ontvankelijkheid van een beroep dus vooral van belang is, dat de betrokken Lid-Staat niet tijdig de maatregelen heeft getroffen, die in verzoeksters advies van hem werden verlangd (cf. arrest van 15 januari 1986, zaak 52/84, Commissie/België, Jurispr. 1986, blz. 89). In casu is dit het geval, en bovendien mag daarbij evenmin uit

het oog worden verloren, dat het advies tijdens de geldigheidsduur van de bestreden wet werd uitgebracht, en verweerster dan ook tijdens die periode maatregelen had moeten treffen.

b) Wat nu verder de praktische toepassing van de wet betreft, heeft het Hof desgevraagd vernomen, dat elf belangstellende gemeenten tijdens de geldigheidsduur van de wet een aanvraag hebben ingediend. Daarbij ging het in negen gevallen kennelijk om loutere intentieverklaringen zonder verder gevolg; er waren echter eveneens twee formele aanvragen, die naar verluid zijn „geklasseerd”, omdat de aanvragen niet alle vereiste documenten bevatten.

Juist omdat twee verzoeken nog niet definitief zijn afgehandeld, kan men moeilijk beweren dat de bestreden wet geen enkele werking zal hebben, en dat er bijgevolg geen belang zou zijn bij de vaststelling dat zij zich niet met het Verdrag verdraagt. In dit verband lijkt het evenmin passend om ervan uit te gaan dat — bij hooguit twee gevallen van toepassing — slechts sprake kan zijn van een lichte schending van het Verdrag, die geen gerechtelijke procedure rechtvaardigt. Baseert men zich namelijk — zoals eigenlijk behoort — op het ogenblik waarop de procedure werd ingeleid, dan diende op dat ogenblik, gelet op de voorziene besteding van de hierboven vermelde middelen waarmee een paar honderd<sup>1</sup> voertuigen hadden kunnen worden gekocht, in ieder geval op aanzienlijke gevolgen voor de intracommunautaire handel te worden gerekend, en kon de opportuniteit van een daarop betrekking hebbende niet-nakomingsprocedure stellig niet worden betwijfeld.

c) Met betrekking tot het wetsontwerp betreffende de jaren 1984 tot 1986 ten slotte

<sup>1</sup> — Het bedrag van 6 miljard LIT was voldoende om gedurende de jaren 1982 en 1983 een totale aankoop van 30 miljard LIT — dat is ongeveer 4,5 miljoen Ecu — voor 20% te subsidiëren.

zij om te beginnen opgemerkt dat, aangezien de wetgevingsprocedure nog niet is afgesloten, het allerminst zeker is of inderdaad van de door verzoekster gekritiseerde voorwaarde zal worden afgezien. Voorts, en dat is het belangrijkste, laat — zoals uit de procedure blijkt — verweerster haar standpunt niet varen, dat de litigieuze regeling niet in strijd zou zijn met het Verdrag. Bijgevolg is het geenszins uitgesloten, dat opnieuw maatregelen als voorzien in wet nr. 308 worden getroffen, zij het misschien in een andere context.

d) Uit het voorgaande *concludeer* ik dat, voor zover voor de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag een procesbelang dient te worden bewezen, dit bewijs in casu voldoende is geleverd, en dat mitsdien het beroep niet niet-ontvankelijk kan worden verklaard.

2. Met betrekking tot de vraag — en dit brengt mij tot het onderzoek van de *grondheid* van het beroep — of de bestreden Italiaanse regeling als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag is aan te merken, kan niet worden betwijfeld, dat door de toekenning van staatssteun bij de aankoop van bepaalde produkten, wanneer daaraan de voorwaarde is verbonden dat uitsluitend binnenlandse produkten mogen worden aangekocht, soortgelijke uit andere Lid-Staten afkomstige produkten worden gediscrimineerd. Aldus — d. w. z. door een duidelijke stimulans — wordt de vraag ongetwijfeld naar de nationale productie omgebogen, ten nadele van ingevoerde produkten, wat tot een vermindering van de invoer kan leiden. Beteekenisvol is eveneens dat, zoals aan het Hof is meegedeeld, ter zake luidens de motivering

van het wetsontwerp voor de jaren 1984 tot en met 1986, waarin de nationaliteitsclausule niet meer voorkomt, een *protectionistische* clausule niet langer noodzakelijk is. Mitsdien moet worden aangenomen, dat de Italiaanse maatregel in ieder geval onder de met betrekking tot artikel 30 in de rechtspraak ontwikkelde formulering valt, en met name moet worden aangemerkt als een handelsregeling van een Lid-Staat „die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren” (zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837).

Deze zienswijze wordt bovendien bekrachtigd door 's Hof's arrest van 24 november 1982 (zaak 249/81, Commissie/Ierland, Jurispr. 1982, blz. 4005), betreffende een overheidsmaatregel ter bevordering van de afzet van Ierse produkten. Van oordeel dat deze een stimulans voor de aankoop van Ierse produkten was, waardoor het consumentengedrag werd beïnvloed, overwoog het Hof dat hij „de omvang van de handel tussen Lid-Staten nadelig kan beïnvloeden” (r. o. 25). Eveneens van belang is 's Hof's recente arrest van 11 december 1985 (zaak 192/84, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1985, blz. 3967), waarin werd vastgesteld, dat de toekenning van gunstiger kredietvoorwaarden voor de aankoop van nationale machines als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 moet worden beschouwd, omdat de koper hierdoor wordt gestimuleerd om machines van binnenlands fabrikaat aan te kopen.

3. Bijgevolg is eigenlijk niet meer van belang, wat voor de onderhavige zaak uit de reeds vermelde *richtlijn van de Commissie* kan worden opgemaakt, en in het bijzonder uit artikel 2, lid 3, sub k, daarvan, volgens hetwelk ook maatregelen die „de aankoop

door particulieren alleen van ingevoerde produkten belemmeren, of hen aansporen tot, of een voorkeur toekennen aan, de aankoop van alleen nationale produkten, of die deze aankoop verplicht stellen”, als maatregelen van gelijke werking zijn aan te merken.

Zoals bekend geldt deze bepaling volgens verweerster uitsluitend voor tot particulieren gerichte maatregelen en moeten alle marktdeelnemers daarop aanspraak kunnen maken. In casu zou deze bepaling dan ook niet relevant zijn: het betrof hier immers slechts een groep van ongeveer twintig gegadigden (bepaalde gemeentelijke bedrijven voor openbaar vervoer die geen rechtspersoonlijkheid hebben), en de verkoop van prototypes, niet van courante produkten.

Daarover wil ik nog kort iets zeggen: de vraag of dit inderdaad de juiste interpretatie van de aangehaalde bepaling is, kan buiten beschouwing worden gelaten. Het is immers bekend, dat de richtlijn niet een exhaustieve opsomming van de in artikel 30 neergelegde maatregelen wilde geven, doch slechts een reeks bijzonder karakteristieke voorbeelden. Vanuit dit oogpunt is alleen al van belang, dat de hier onderzochte Italiaanse maatregel qua doel en werking in ieder geval een sterke gelijkenis vertoont met de sub k omschreven maatregelen. Bovendien kon verzoekster in casu nog wijzen op het gedeelte van artikel 2, lid 2, waarin wordt gesproken van maatregelen waardoor de nationale produkten worden *begunstigd*. Ongetwijfeld hebben wij hier op zijn minst met een dergelijke situatie te doen.

Bijgevolg heeft verzoekster zich terecht beroepen op de definities van richtlijn

nr. 70/50, waarin inderdaad steun kan worden gevonden voor de hierboven geschetste beoordeling van de Italiaanse maatregel.

4. Alvorens een definitief oordeel te vellen over het standpunt van verzoekster, moeten echter nog twee argumenten van verzoekster worden onderzocht.

In de eerste plaats heeft zij ter verdediging gewezen op de omstandigheid dat het niet om de volledige vervanging van het voertuigenpark van de gemeenten ging, doch alleen om een aansporing tot aankoop van enige prototypes. Op die manier wilde zij de betrekkelijk geringe economische invloed van voormelde maatregelen aantonen. Voorts zou volgens haar artikel 30 niet van toepassing zijn, omdat het in casu om een subsidiemaatregel ging. Daarvoor voorzag het Verdrag een afzonderlijke procedure, zodat hier alleen een toetsing aan artikel 92 mogelijk was.

a) Met betrekking tot het eerste argument kan ik zeer kort zijn. Gelet op de in wet nr. 308 beschikbaar gestelde bedragen (en waarmee een vijfde van de aankoopprijs van ieder voertuig kon worden gefinancierd), kan stellig niet van een economisch onbelangrijke maatregel worden gesproken, doch moest op een aanzienlijke invloed op de intracommunautaire handel worden gerekend. Overigens is een dergelijke kwantitatieve benadering volgens 's Hof's rechtspraak niet in het minst van belang voor artikel 30, dat ook van toepassing is wanneer slechts kleine belemmeringen te vrezen zijn (cf. bij voorbeeld het arrest van 14 maart 1985, zaak 269/83, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1985, blz. 837).

b) Wat het tweede argument betreft, wil ik niet te diep ingaan op het feit dat, naar ver-

zoekster heeft opgemerkt, verweerster niet vrij is van tegenspraak. In haar memorie heeft zij ergens uitdrukkelijk gesteld, dat elk in aanmerking komend bedrijf voor openbaar vervoer een lokaal monopolie bezat, zodat de bestreden maatregel in feite geen concurrentieverstorende subsidie was; daarom ook zou zij de maatregel niet aan verzoekster hebben meegedeeld en evenmin de procedure overeenkomstig artikel 93 EEG-Verdrag hebben ingeleid.

Stellig kan een subsidie die uitsluitend de bevoordeling van bepaalde nationale ondernemingen ten doel heeft, niet als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 worden aangemerkt. Dit heeft het Hof duidelijk en ondubbelzinnig verklaard in zijn arrest van 22 maart 1977 (zaak 74/76, Ianelli, Jurispr. 1977, blz. 557). In onderhavig geval moet evenwel enerzijds worden vastgesteld, dat het zeer de vraag is of de Italiaanse maatregel inderdaad binnen de werkingssfeer van artikel 92 valt. Anderzijds is van belang, dat in het genoemde arrest — naar verzoekster met nadruk stelt — eveneens wordt beklemtoond, dat uit een steunregeling in voorkomend geval elementen kunnen worden gelicht, die voor de verwezenlijking van het doel van de steun niet onontbeerlijk zijn, en die een schending van overige verdragsbepalingen, waaronder ook die van artikel 30, kunnen opleveren.

Voor zover de Italiaanse maatregel ertoe strekt, gemeentelijke bedrijven voor openbaar vervoer te bevoordelen, en hen te stimuleren op zuinige voertuigen om te schakelen, kan het inderdaad aannemelijk lijken, dat artikel 92 niet van toepassing is, omdat de begunstigden onderling niet concurreren en bijgevolg de voorzienene overheids subsidies

niet tot een vervalsing van de mededinging kunnen leiden, wat essentieel is voor de toepasselijkheid van artikel 92. Voor zover het doel van de maatregel en inzonderheid van de nationaliteitsclausule ook is om de voertuigfabrikanten indirect hulp te bieden ten einde het onderzoek te bevorderen en voor de ontwikkeling van zuinige voertuigen te zorgen, kan ook worden betwijfeld of om die reden sprake is van steun aan de fabrikanten in de zin van artikel 92. Zij ontvangen immers geen financiële tegemoetkoming die hun kosten drukt, maar — via de koper van het voertuig aan wie door de staat een gedeelte van de koopprijs wordt gerestitueerd — een tegenprestatie voor een door hen geleverde prestatie. Wat de voertuigfabrikant betreft, kan dus moeilijk van een subsidie worden gesproken. Dit kan dus niets anders zijn dan een maatregel die de vraag stuurt, en die, zoals ik heb aange-toond, in elk geval binnen de werkingsfeer van artikel 30 valt.

Dit punt behoeft evenwel niet volledig te worden uitgediept, want mij overtuigt in elk geval, hetgeen verzoekster op basis van de tweede, in voornoemd arrest 74/76 (Ianelli) vermelde grondgedachte heeft betoogd. Gesteld, dat het toch een steunmaatregel zou zijn, dan zou het eveneens duidelijk zijn, dat de bestreden clausule niet van wezenlijk belang is ter bereiking van het beoogde doel op het gebied van het energiebeleid (bevordering van de omschakeling op elektrisch aangedreven voertuigen door bedrijven voor openbaar vervoer) en dat dit doel evenzeer door de bevordering van de aankoop van soortgelijke buitenlandse voertuigen kan worden bereikt. In die mate kan dus zonder meer van een niet noodzakelijke voorwaarde van de steun worden gesproken, die ongetwijfeld aan andere verdragsbepalingen, waaronder ook artikel 30, kan worden ge-

toetst. Hetzelfde kan bovendien worden gezegd met betrekking tot het andere doel van de maatregel, namelijk de bevordering van de ontwikkeling van een nationale productie van elektrisch aangedreven voertuigen. Wanneer voor gemeentelijke bedrijven voor openbaar vervoer een stimulans voor de aankoop van dergelijke voertuigen wordt gecreëerd, dan kan inderdaad niet worden uitgesloten, dat alleen al de loutere mogelijkheid om deze voertuigen zonder discriminatie, als bedoeld in de bestreden maatregel, in het buitenland aan te kopen, voor de in aanmerking komende Italiaanse ondernemingen een voldoende aansporing is om in deze produktiesector actief te zijn. Ook in dit opzicht kan moeilijk een argument worden ontleend aan het subsidie karakter van de maatregel en is dus de opvatting niet houdbaar dat alleen een toetsing aan artikel 92 mogelijk is.

5. Blijkens het voorgaande is verzoeksters beoordeling van de litigieuze maatregel niet voor betwisting vatbaar en is er bijgevolg sprake van een inbreuk op artikel 30. Vervolgens is het niet moeilijk aan te tonen, dat een rechtvaardiging ervan uit hoofde van *artikel 36* — wat verweerster overigens niet heeft gepoogd — in ieder geval uitgesloten is. Daartoe volstaat de loutere constatering, dat artikel 36 uitsluitend op *niet-economische maatregelen* van toepassing is, zoals werd beklemtoond in 's Hofs arrest van 7 februari 1984 (zaak 238/82, Duphar, Jurispr. 1984, blz. 523). In casu gaat het echter niet om een dergelijke maatregel. Zoals uitdrukkelijk is verzekerd, worden met artikel 13 van wet nr. 308 uitsluitend doeleinden inzake energiebeleid en op het gebied van onderzoek en ontwikkeling nagestreefd, die moeilijk als niet-economisch kunnen worden aangemerkt.

C — Mitsdien geef ik het Hof in overweging, het beroep van de Commissie grond te verklaren en vast te stellen, dat verweerster, door van gemeentelijke bedrijven voor openbaar vervoer te verlangen dat zij, om in aanmerking te kunnen komen voor de financiële steun, voorzien in artikel 13 van wet nr. 308 van 29 mei 1982, in het binnenland gefabriceerde voertuigen kopen, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Overeenkomstig het verzoekschrift dient bovendien verweerster, de Italiaanse Republiek, in de kosten te worden verwezen.