

**CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
D. RUIZ-JARABO COLOMER
van 17 september 1998 ***

1. In het onderhavige beroep bestrijdt de Italiaanse Republiek de beschikking van de Commissie van 22 oktober 1996, waarbij de voor de belastingjaren 1993 en 1994 ingevoerde belastingkredietregeling voor beroepsgoederenvervoerders over de weg onwettig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt werd verklaard. Die regeling vormde in de praktijk een verlenging van de regeling die voor het belastingjaar 1992 reeds was ingevoerd en die de Commissie bij beschikking van 9 juni 1993 had verboden. In zijn arrest van 29 januari 1998 heeft het Hof Italië wegens niet-nakoming van de bepalingen van laatstgenoemde beschikking veroordeeld.

De oorspronkelijke regeling

2. In het begin van de jaren negentig behoorden de accijnzen op dieselolie in Italië tot de hoogste van de Gemeenschap. Om tegemoet te komen aan de onrust die in de sector goederenvervoer over de weg heerste en die eindigde met een staking waardoor het economische en sociale leven van het land ernstig werd ontwricht, beloofde de Italiaanse regering in april 1990 een beperking van de kosten die het concurrentievermogen van de sector bemoelijkten, en in het bijzonder de invoering van een belastingkrediet ter vermindering van de werkelijke prijs van dieselolie.

3. Bij ministerieel decreet van 28 januari 1992¹ voerde de Italiaanse regering, zonder de Commissie daarvan vooraf in kennis te stellen, voor het belastingjaar 1992 een speciaal belastingkrediet in ten gunste van de nationale ondernemingen in de sector beroepsgoederenvervoer over de weg. Dat krediet had de vorm van een financiële tegemoetkoming die de begunstigten naar keuze konden aftrekken van de verschuldigde bedragen ter zake van de inkomstenbelasting van natuurlijke en rechtspersonen, de plaatselijke belasting op het inkomen en de belasting over de toegevoegde waarde, of van de verplichte inhoudingen op de salarissen van hun werknemers. Het bedrag ervan, waarvoor bepaalde maxima golden, varieerde naargelang het verschil tussen de gemiddelde prijs van de door de begunstigde ondernemingen op Italiaans grondgebied gekochte dieselolie en de gemiddelde prijs in de overige lidstaten. Opgemerkt moet worden, dat het bedrag per voertuig meer dan evenredig toenam naargelang de omvang van de vrachtwagen, zodat voertuigen met een groter laadvermogen werden bevoordeeld. De datum en de frequentie van de tegemoetkoming varieerden naargelang de gekozen belastingfiguur.

4. Bij brief van 15 april 1992 verzocht de Commissie de Italiaanse regering om nauwkeurige inlichtingen over de nieuwe regeling en deelde zij tevens mede, dat de daarin getroffen maatregelen een inbreuk op artikel 92, lid 1, EG-Verdrag konden opleveren. De Italiaanse regering antwoordde, dat de

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

¹ — GURI nr. 25 van 31 januari 1992.

speciale tegemoetkoming niet moest worden beschouwd als steun in de zin van artikel 92 van het Verdrag, doch als een maatregel van zuiver fiscale aard, die bestemd was om het hoofd te bieden aan de gevolgen voor de wegvervoersondernemingen van de bijzonder hoge accijnzen op dieselolie en smeermiddelen, en die geen enkele concurrentievervalsing veroorzaakte. Bij brief van 26 oktober 1992 deelde de Commissie de Italiaanse regering mede, dat zij voornemens was de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

toepassing van de afwijkingen van artikel 92, leden 2 en 3, van het Verdrag, en evenmin aan de voorwaarden van verordening (EEG) nr. 1107/70³;

- b) werd de Italiaanse Republiek gelast de betrokken regeling in te trekken en binnen twee maanden de tot dat tijdstip toegepaste verminderingen met de daarop gevallen rente terug te vorderen, alsmede de Commissie van de vastgestelde maatregelen in kennis te stellen.

De beschikking van 9 juni 1993

5. Na afloop van die procedure stelde de Commissie op 9 juni 1993 beschikking 93/496/EEG² vast. Bij die beschikking:

- a) werd de belastingkredietregeling onwettig verklaard, omdat zij staatssteun vormde die zonder voorafgaande kennisgeving aan de Commissie was vastgesteld — hetgeen in strijd is met artikel 93, lid 3, van het Verdrag — en omdat zij bovendien onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt, doordat niet was voldaan aan een van de noodzakelijke voorwaarden voor

6. De motivering van de beschikking bevat de volgende passage:

„Het effect van de regeling is een directe netto cashflow voor ondernemingen in een bepaalde bedrijfstak.

Er dient inderdaad ook op te worden gewezen dat uitsluitend in Italië geregistreerde wegvervoerders een beroep kunnen doen op de

2 — Beschikking inzake staatssteun C 32/92 (ex NN 67/92) — Italië (belastingkrediet ten behoeve van het beroepsvervoer van goederen over de weg) (PB L 233, blz. 10).

3 — Verordening van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de wet en over de binnenwateren (PB L 130, blz. 1), meermaals gewijzigd. In die verordening werd onder bepaalde voorwaarden toegestaan om, bij wijze van uitzondering en tijdelijk, steun toe te kennen, teneinde overcapaciteit die ernstige structurele moeilijkheden veroorzaakt, in het kader van een saneringsplan weg te nemen.

maatregel. Deze vrachtvervoerders concurreren met vervoerders in andere vervoersectoren en uit andere lidstaten. De cashflow ten gevolge van de maatregel leidt duidelijk tot een vervalsing van de mededinging ten gunste van de ontvangers van de steun.⁴

7. De Italiaanse Republiek bestreed de beschikking niet, maar vorderde het geld ook niet terug. Wel verlangde zij de regeling voor het belastingjaar 1993 en breidde zij ze tevens uit tot vervoersondernemingen uit de overige lidstaten door toekenning van steun, berekend op basis van hun dieselolieverbruik over het op Italiaans grondgebied afgelegde traject.⁵ Het bedrag en de wijze van toekenning van die steun bleven afhankelijk van de goedkeuring van uitvoeringsmaatregelen, die echter nooit zijn genomen.

8. Bij brief van 26 augustus 1993, deelde de Italiaanse regering de Commissie mee, dat door de uitbreiding van de regeling tot de ondernemingen van de overige lidstaten het voornaamste haar verweten gebrek in de beschikking ongedaan was gemaakt. Zij voegde daaraan toe, dat het technisch zeer moeilijk en lastig voor de belastingdienst zou zijn de reeds verleende kredieten terug te

vorderen, omdat zij waren afgetrokken van tal van contante betalingen en saldi van diverse belastingen.

9. Bij brief van 24 november 1993 antwoordde de Commissie, dat uit de beschikking duidelijk blijkt, dat niet enkel was gelet op het feit dat de belastingkredietregeling de Italiaanse ondernemers gunstiger behandelde dan die van de overige lidstaten, maar ook op het feit dat die regeling in strijd met de gemeenschappelijke markt was, doordat zij aan een bepaalde sector — het beroepsgoederenvervoer over de weg — voordelen toekende van niet-algemene aard, zodat de mededinging werd vervalst. Zij kwam tot de slotsom, dat de verlenging van de belastingkredietregeling en het niet terugvorderen van de verleende kredieten een niet-nakoming van de beschikking vormden.

10. Niettemin verlangde de Italiaanse regering de geldigheid van de regeling voor het belastingjaar 1994⁶, met een beperking in het tweede semester van dat jaar tot de eerste honderd voertuigen van elke onderneming.

4 — Zestiende overweging van de considerans, deel III.

5 — Besluitwet nr. 82 van 29 maart 1993 (*GURI* nr. 134 van 10 juni 1993), gewijzigd en bekrachtigd bij wet nr. 162 van 27 mei 1993 (*GURI* nr. 123 van 28 mei 1993), en besluitwet nr. 309 van 23 mei 1994 (*GURI* nr. 119 van 24 mei 1994), gewijzigd en bekrachtigd bij wet nr. 459 van 22 juli 1994 (*GURI* nr. 171 van 23 juli 1994).

6 — Besluitwet nr. 642 van 22 november 1994 (*GURI* nr. 273 van 22 november 1994), verlengd bij besluitwet nr. 21 van 21 januari 1995 (*GURI* nr. 17 van 21 januari 1995), bekrachtigd bij wet nr. 84 van 22 maart 1995 (*GURI* nr. 68 van 22 maart 1995), en besluitwet nr. 92, van 29 maart 1995 (*GURI* nr. 75 van 30 maart 1995), meermaals verlengd, gewijzigd en bekrachtigd bij wet nr. 11 van 5 januari 1996 (*GURI* nr. 9 van 12 januari 1996).

Het beroep wegens niet-nakoming

11. Na een nieuwe briefwisseling stelde de Commissie op 18 augustus 1995 overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag beroep in, met het verzoek aan het Hof vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek de krachtens beschikking 93/496 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, en in het bijzonder niet de verplichting om de voor het eerst bij het ministerieel decreet van januari 1992 ingevoerde steun vanaf het belastingjaar 1992 terug te vorderen.

12. Tijdens de procedure voor het Hof trok de Italiaanse regering de geldigheid van de beschikking, waartegen zij niet tijdig beroep had ingesteld, niet in twijfel, maar concentreerde zij haar verweer op de moeilijkheden bij de terugvordering van de kredieten. Nadat dit middel was afgewezen, werd de Italiaanse Republiek bij arrest van 29 januari 1998 ⁷ wegens niet-nakoming van beschikking 93/496 veroordeeld.

De gewijzigde regeling

13. Inmiddels had de Commissie op 4 december 1995 de Italiaanse autoriteiten in kennis gesteld van haar besluit een nieuwe procedure

overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden, ditmaal met betrekking tot de belastingkredietregeling voor de belastingjaren 1993 en 1994. Die regeling onderscheidde zich van de bij het ministerieel decreet van 1992 vastgestelde regeling, doordat zij voorzag in compensatie ten gunste van de vervoersondernemers van de overige lidstaten („compensatieregeling”). Zodra de uitvoeringsmaatregelen waren genomen, zou het bedrag van de compensatie gelijk zijn aan het bedrag dat uit de belastingkredietregeling resulteerde. In dezelfde brief nodigde de Commissie de Italiaanse regering uit, meer inlichtingen te verstrekken en de steunregeling onmiddellijk te schorsen.

14. Bij brief van 26 maart 1996 deelde de Italiaanse Republiek de Commissie mee, dat er nog geen wettelijke maatregelen met betrekking tot het bedrag en de wijze van uitvoering van de compensatieregeling waren getroffen.

De beschikking van 22 oktober 1996

15. Op 22 oktober 1996 gaf de Commissie beschikking 97/270/EG ⁸, die de Italiaanse regering bij brief van 4 november 1996 ter

8 — Beschikking betreffende de door Italië ingevoerde belastingkredietregeling ten behoeve van de sector beroepsgoederenvervoer over de weg (C 45/95 ex NN 48/95) (PB 1997, L 106, blz. 22).

7 — Arrest Commissie/Italië (C-280/95, Jurispr. blz. I-259).

kennis werd gebracht. De artikelen 1 tot en met 3 van die beschikking luiden als volgt:

„Artikel 1

De door Italië ingevoerde steunregeling ten behoeve van het beroepsgoedervervoer over de weg in de vorm van belastingkredieten, waarvan de nadere regelingen zijn neergelegd in wet nr. 162 van 27 mei 1993 (GURI nr. 123 van 28.5.1993), wet nr. 84 van 22 maart 1995 (GURI nr. 68 van 22.3.1995) en wetsdecreet nr. 402 van 26 september 1995 (GURI nr. 226 van 27.9.1995), is onwettig, omdat zij is uitgevoerd in strijd met de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag vastgestelde procedureregels en is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, omdat zij noch aan een van de voor toepassing van de afwijkingen van artikel 92, leden 2 en 3, gestelde eisen noch aan de voorwaarden van verordening (EEG) nr. 1107/70 voldoet.

Artikel 2

Italië trekt de in artikel 1 genoemde steunmaatregel in, onthoudt zich van de vaststelling van nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen die ten doel hebben nieuwe steunmaatregelen in de in artikel 1 omschreven vorm in te voeren, en vordert de reeds uitgekeerde steun terug. De steun wordt terugbetaald overeenkomstig de procedures en uitvoeringsbepalingen van het Italiaanse recht,

vermeerderd met rente; de rente wordt berekend aan de hand van het bij de beoordeling van regionale steunregelingen gehanteerde referentiepercentage en loopt vanaf de datum van de uitbetaling van de steun tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling.

Artikel 3

De Italiaanse regering deelt de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen zijn getroffen om aan deze beschikking te voldoen.”

16. Op 10 januari 1997 heeft de Italiaanse regering het onderhavige beroep ingesteld.

17. De hier in geding zijnde regeling is na het belastingjaar 1994 niet meer verlengd.

Het aangevoerde middel

18. De Italiaanse Republiek is van mening, dat de Commissie bij het geven van beschikking 97/270 de artikelen 92 en 93 van het Ver-

drag heeft geschonden en verkeerd heeft toegepast. Dit enige middel is gesplitst in twee onderdelen, het ene van primaire, het andere van subsidiaire aard.

Het primaire onderdeel

19. Volgens de Italiaanse regering vormen de twee voor de belastingjaren 1993 en 1994 vastgestelde regelingen, de kredietregeling en de compensatieregeling, geen stelsel van staatssteun, dat onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, omdat zij niet leiden tot de toekenning — rechtstreeks of zijdelings — van staatsmiddelen, waardoor de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties en door ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer zou worden vervalst of zou dreigen te worden vervalst. In het kader van dit onderdeel presenteert zij in wezen drie stellingen, die aldus kunnen worden samengevat: het belastingkrediet en de compensatieregeling die bij de tweede negatieve beschikking onwettig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn verklaard,

- a) vormen geen steunmaatregelen van de staat;
- b) vervalsen in geen enkel opzicht de mededinging en
- c) hebben geen aanleiding gegeven tot discriminatie tussen Italiaanse ondernemingen en ondernemingen uit andere lidstaten.

Ik zal deze drie stellingen achtereenvolgens onderzoeken, maar in de volgorde die mij duidelijker lijkt. Ik begin met de kwalificatie van de betwiste belastingkredietregeling, ten einde na te gaan of het daarbij al dan niet gaat om staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag. Vervolgens behandel ik de verenigbaarheid van de maatregel met de gemeenschappelijke markt, waarbij ik zal preciseren, of die maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt en de vrije mededinging aantast door bevoordeling van een door referentie aan zijn nationaliteit bepaalde vervoerssector.

a) De kwalificatie van de belastingkredietregeling

20. Volgens de Italiaanse regering zijn de maatregelen, die bestaan in toekenning van een financiële tegemoetkoming aan een bepaalde categorie vervoersondernemingen, berekend aan de hand van het verbruik van brandstof en smeermiddelen, van zuiver fiscale aard. Haars inziens blijkt dat uit het feit, dat hetzelfde resultaat had kunnen worden bereikt door een algemene verlaging van de accijnzen op brandstoffen, welke oplossing echter was verworpen, omdat de belastinginkomsten daardoor onaanvaardbaar zouden zijn gedaald. Door middel van de belastingkredietregeling kon de belastingdruk per categorie belastingplichtigen worden geïndividualiseerd door het verminderen van die druk voor degenen die zich anders in een duidelijk ongunstiger situatie ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten zouden bevinden. Gegeven het grote verschil tussen de brand-

stofprijzen in Italië en in de aangrenzende landen, Frankrijk in het bijzonder, en rekening houdend met de zelfstandigheid van moderne bedrijfsvoertuigen, konden de Europese vervoerders Italië met een volle tank binnenkomen en er cabotagewerkzaamheden verrichten onder aanzienlijk gunstiger omstandigheden dan Italiaanse ondernemers, wanneer er voor dezen geen belastingkredietregeling had gegolden. De betrokken maatregelen vormen volgens de Italiaanse regering dus geen steunregeling, maar een indirecte terugbetaling van een gedeelte van de accijnzen op brandstoffen.

21. Eigenlijk is die verklaring van de Italiaanse regering met betrekking tot het primaire onderdeel van het middel reeds voldoende om dit te verwerpen. De belastingkredietregeling waarvan de Italiaanse regering in het kader van deze procedure de wettigheid tracht aan te tonen, is immers duidelijk bedoeld om de mededingingspositie van een nationale vervoerssector ten opzichte van die in de overige lidstaten te verbeteren. Juist om dit soort gedragingen uit te bannen, is de communautaire regeling inzake staatssteun bedoeld.

Nu het doel van de regeling bekend is, zijn de kenmerken ervan gemakkelijk te verklaren. Wanneer het bedrag van de tegemoetkoming meer dan evenredig toeneemt naar gelang de omvang van het begunstigde voertuig, komt dat ten goede aan de voertuigen met het grootste laadvermogen, met andere woorden aan die welke voornamelijk op de internationale markt kunnen concurreren. Duidelijk is ook, waarom de regeling tijdelijk was. Nadat

omstreeks 1995 het grote prijsverschil tussen de brandstofprijzen in Italië en in aangrenzende landen was verdwenen — en daarmee het relatieve nadeel van Italiaanse ondernemingen —, verloor de steun zijn reden van bestaan en na het belastingjaar 1994 werd zij dan ook niet meer verleend (zie punt 17 supra). Dit laatste is ter terechtzitting door de gemachtigde van de Italiaanse regering onomwonden bevestigd.

Volledigheidshalve zal ik mijn onderzoek van het eerste onderdeel van dit middel niettemin voortzetten.

22. In de eerste plaats kan ik maar niet begrijpen, welk belang de Italiaanse regering erbij heeft, de betwiste maatregel als een instrument van zuiver fiscale aard aan te merken. Reeds in 1961 heeft het Hof het begrip steun louter uitgelegd aan de hand van de gevolgen ervan⁹: beslissend is niet de vorm van de maatregel en zeker niet haar rechtskarakter of het nagestreefde doel¹⁰, maar het resultaat waartoe zij leidt.¹¹ Elke interventie die een economisch voordeel oplevert en tevens leidt tot vermindering van de staatsmiddelen, en die een bepaalde onderneming

9 — „Maatregelen welke, in verschillende vormen, verlichting brengen in de lasten, die normaliter op het budget van een onderneming drukken” (zie arrest van 23 februari 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, 30/59, Jurispr. blz. 1, 40).

10 — Tenzij, zoals in casu, dat doel diametraal tegenover de ratio legis van de verdragsbepalingen staat.

11 — „artikel 92 geen onderscheid maakt naar de oorzaken of doeleinden der bedoelde maatregelen, doch ziet naar hun gevolgen” (zie arrest van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punt 27).

of productiesector begunstigt, vormt in beginsel staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag. Deze drie elementen moeten dus aanwezig zijn.

b) wanneer de staat voldoet aan privaatrechtelijke verplichtingen, zoals de betaling van schadevergoeding of de terugbetaling van onverschuldigde bedragen ¹⁴, en

23. Vaststaat, dat elke fiscale tegemoetkoming, en dus ook de betwiste maatregel, voor de begunstigten een voordeel oplevert en tot een daarmee gepaard gaande vermindering van de staatsmiddelen leidt. Van de hier in geding zijnde regeling kan niet worden gezegd, dat zij eenvormig op de gehele economie van toepassing is, zonder bepaalde ondernemingen of sectoren te begunstigen. ¹² Integendeel, het doel van de regeling is uitsluitend, de beroeps-goederenvervoerders over de weg, dat wil zeggen een voldoende geïndividualiseerde productiesector, te begunstigen, en dus valt zij in beginsel onder de werkingssfeer van artikel 92, lid 1.

c) wanneer de uitzonderingsmaatregel past in het kader van een algemene regeling — bijvoorbeeld een belastingregeling of een socialezekerheidsregeling — en wordt gerechtvaardigd door de aard of de structuur van het stelsel. ¹⁵

24. Er bestaan echter ten minste drie gevallen waarin die elementen wel aanwezig zijn, doch de maatregel toch geen eigenlijke staatssteun vormt, namelijk:

25. De Commissie doet nog enige moeite om te bewijzen dat het eerste geval zich in casu niet voordoet. ¹⁶ Zelf zie ik ook helemaal niet, hoe het gedrag van de staat bij het verlenen van de hier bedoelde kredieten op één lijn zou kunnen worden gesteld met dat van een particuliere investeerder die onder de normale omstandigheden van een markteconomie werkt.

a) wanneer de staat zich als een particuliere marktdeelnemer gedraagt ¹³;

Even ondenkbaar is, dat het belastingkrediet is verleend wegens privaatrechtelijke verplichtingen.

¹² — Zie de definitie van algemene maatregelen, zoals voorgesteld in de *Second Survey on State Aids in the EC in the manufacturing and certain other sectors*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1991, blz. 4 en 5.

¹³ — Een criterium dat gebaseerd is op de mogelijkheden voor de onderneming om de betrokken bedragen op de kapitaalmarkt te verkrijgen (zie arrest van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 39).

¹⁴ — Zie arrest van 27 maart 1980, Denkvit italiana (61/79, Jurispr. blz. 1205, punt 31).

¹⁵ — Arrest Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 11, punt 33.

¹⁶ — Zie de vierde overweging van deel IV van beschikking 97/270.

tingen van de staat. Ook het tweede geval doet zich in casu dus niet voor.

26. Mijns inziens moet echter wel aandacht worden besteed aan het argument van de Italiaanse regering, dat de in de betwiste beschikking bedoelde regeling past in de logica van haar industriepolitiek en door de gevolgen ervan lijkt op de in diverse lidstaten bestaande stelsels van gedifferentieerde heffing op energie, naargelang het huishoudelijk of industrieel gebruik betreft. Wanneer dat argument juist is, zouden de ongunstige gevolgen van die regeling voor de mededinging in de Gemeenschap enkel kunnen worden aangepakt via de in de artikelen 100 en volgende van het Verdrag bedoelde onderlinge aanpassing van de wetgevingen.

27. Ik erken, dat er soms moeilijk een scheidslijn valt te trekken tussen maatregelen die staatssteun kunnen inhouden, en maatregelen die onder de algemene belastingpolitiek van een staat vallen. Elk stelsel van fiscale tegemoetkomingen heeft tot gevolg, dat een aantal of een categorie van belastingplichtigen wordt vrijgesteld van de algemeen toepasselijke regeling.

Die vrijstellingen¹⁷ hebben vaak een ander doel dan de zogenoemde primaire belastingvereisten.¹⁸ Zij zijn van sociale aard, betreffen industriële of regionale ontwikkeling, of hebben een ander soortgelijk doel. Wat hun werking betreft, lijken zij dermate op rechtstreeks door de lidstaten toegekende steun, dat zij ingevolge artikel 92 van het Verdrag in beginsel als zodanig moeten worden behandeld. In dat geval dient de staat die ze vaststelt, aan te tonen dat zij juist zogenoemde „maatregelen van algemene aard” vormen, die als zodanig buiten de werkingssfeer van artikel 92 vallen. Daartoe zal de staat moeten uitleggen, aan welke interne logica van het stelsel die maatregelen beantwoorden, wat uiteraard meebrengt dat het niet mag gaan om een verbetering van de omstandigheden binnen een bepaalde sector ten opzichte van andere concurrenten. Niettemin wordt de in casu betwiste regeling enkel op die gronden gerechtvaardigd. Het gaat louter en alleen om financiële steunverlening ter vermindering van het relatieve nadeel dat Italiaanse vervoerondernemingen door de hoge kosten van brandstof en smeermiddelen in Italië ondervinden. Met andere woorden, om een verbetering van het concurrentievermogen van de Italiaanse ondernemingen. Dat is de enige reden van „industriepolitiek” die wordt aangevoerd.

17 — Doorslaggevend is niet de formele benaming (onthefving, vermindering, tegemoetkoming, aftrek, vrijstelling, krediet, of anderszins), maar het feit dat het gaat om een fiscale bepaling die een buitengewone situatie schept ten gunste van een of meer belastingplichtigen.

18 — Pas dan vormen die vrijstellingen echte „tegemootkomingen”; de in diverse belastingstelsels geregelde aftrekmogelijkheden die aan hetzelfde heffingsbeginsel beantwoorden, zijn technisch gezien geen tegemoetkomingen, maar objectieve belastingregels die berusten op dezelfde grondslag als bijvoorbeeld de bepalingen ter berekening van de heffingsgrondslag (zie in dat verband J. Lang, *Systematisierung der Steuervergünstigungen*, 1974, blz. 73 e. v., aangehaald door K. A. Frick, *Einkommensteuerliche Steuervergünstigungen und Beihilfeverbot nach dem EG-Vertrag*, 1994, blz. 28). Zo zijn dus de aftrekmogelijkheden voor kinderen ten laste in het kader van de inkomstenbelasting geen echte tegemoetkoming, omdat zij berusten op hetzelfde draagkrachtbeginsel als de belasting zelf.

28. In die omstandigheden moet worden geconcludeerd, dat de in de betwiste beschikking bedoelde regeling stellig staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag vormt.

b) De verenigbaarheid van de maatregel met de gemeenschappelijke markt

29. Nu de betrokken belastingkredietregeling op grond van de werking ervan zonder veel moeite kon worden onderscheiden van de maatregelen van een lidstaat in het algemene kader van zijn belastingstelsel, moet ik thans nagaan wat de gevolgen van die regeling zijn, teneinde te kunnen vaststellen, of die regeling eventueel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Zoals bekend, verbiedt artikel 92 elke vorm van staatssteun die aan de twee volgende voorwaarden voldoet: de steun vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen, en hij beïnvloedt ongunstig het handelsverkeer tussen lidstaten.

30. Volgens de door de lidstaten aan de Commissie verstrekte gegevens — weergegeven in de achttiende overweging van deel IV van de betwiste beschikking — bestonden de activiteiten van Italiaanse beroepsgoederenvervoerders over de weg in 1992 voor ongeveer 16 % uit internationaal vervoer. Tussen 1990 en 1993 werd 14 % van de cabotage over de weg binnen de Gemeenschap in Italië verricht. Rekening houdend met de extra invloed van de geleidelijke liberalisatie van het goederen-

vervoer over de weg sinds januari 1993¹⁹, lijdt het geen enkele twijfel — en het wordt door de Italiaanse regering ook niet betwist —, dat de steun het handelsverkeer ongunstig beïnvloedt. Aangezien aan deze tweede voorwaarde dus is voldaan, dient enkel nog te worden onderzocht, of de betwiste regeling de vrije mededinging daadwerkelijk of potentieel ongunstig beïnvloedt.

31. In haar beschikking verklaart de Commissie, dat de steun aan de Italiaanse beroepsgoederenvervoerondernemingen de mededinging vervalst, zowel ten opzichte van niet-Italiaanse communautaire vervoerders als ten opzichte van Italiaanse vervoerders voor eigen rekening. In haar verweerschrift merkt de Commissie ook op, dat het maximum van honderd voertuigen per onderneming, voor het verkrijgen van de tegemoetkoming in het tweede semester van het belastingjaar 1994, ook de mededinging tussen grote en kleine vervoerondernemingen vervalst.

Ik zal nu elk van die drie situaties onderzoeken en eindigen met een algemene beoordeling.

¹⁹ — Een liberalisatie die voortvloeit uit 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), en uit verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlandse goederenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 279, blz. 1).

— De mededingingsdistorsie ten opzichte van niet-Italiaanse communautaire ondernemingen

32. De Italiaanse regering betoogt, dat communautaire vervoerondernemingen die in dezelfde situatie verkeren als de door de regeling begunstigde Italiaanse ondernemingen, een beroep konden doen op de compensatieregeling van de besluitwet van 26 januari 1993.²⁰ Krachtens artikel 14, lid 4, van die besluitwet konden zij steun voor het dieselolieverbruik op trajecten op Italiaans grondgebied aanvragen voor het bedrag en op de wijze die nog moesten worden vastgesteld in uitvoeringsmaatregelen. Die maatregelen zijn echter nooit genomen en hebben niet geleid tot enige compensatie.

De Italiaanse regering verklaart, dat door de kennisgeving van de bestreden beschikking de procedure tot vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen is geblokkeerd, en dat het ontbreken ervan de communautaire vervoerders niet belette de in artikel 14 van de besluitwet bedoelde aanvragen in te dienen. Dat geen enkele aanvraag is ingediend, zou verklaard kunnen worden door het ontbreken van economisch belang bij de niet-Italiaanse ondernemingen, die het gemakkelijker vonden hun brandstoftanks volledig te vullen voordat zij Italië binnenkwamen.

33. Die argumenten lijken mij niet relevant en buitengewoon gezocht. Wat het eerste argument betreft, ben ik het met de Commissie eens, dat dezelfde zorgvuldigheid reeds had kunnen worden betracht in de eerste versie van de belastingkredietregeling, die door de Commissie in 1993 onverenigbaar met het Verdrag is verklaard. Waarom ging de Italiaanse regering toen niet over tot opschorting van het belastingkrediet, maar naderhand wel in verband met de compensatieregeling? Wat het tweede argument betreft, gelet op de inhoud van het genoemde artikel 14, en bij gebreke van elke uitvoeringsmaatregel en elke concrete aanwijzing over het bedrag en de wijze van de compensatie, zou het verbazingwekkend zijn geweest, wanneer er wel een onderneming om compensatie had verzocht.²¹

34. Het argument van de Italiaanse regering, dat de betwiste regeling de mededinging absoluut niet vervalste, maar de nationale ondernemingen door het verminderen van hun zware belastingdruk op voet van gelijkheid met hun communautaire concurrenten plaatste, moet worden bestreden met verwijzing naar het arrest 2 juli 1974 (Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 11), op grond waarvan kan worden gesteld, dat het uitgangspunt steeds de mededingingssituatie moet zijn die op de gemeenschappelijke markt bestond voordat de betwiste maatregel werd genomen. Die situatie is het resultaat van tal

21 — Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering opgemerkt, dat dergelijke verzoeken eventueel bij wijze van protest hadden kunnen worden ingediend.

20 — GURI nr. 21 van 27 januari 1993.

van elementen met verschillende invloed op de productiekosten in elk van de lidstaten. Eenzijdige wijziging van één van die elementen in een economische sector van een bepaalde lidstaat kan het bestaande evenwicht verstoren.

35. Het staat dus vast, dat een bepaalde Italiaanse vervoersector gedurende de belastingjaren 1993 en 1994 economische steun ontving waarvan niet-Italiaanse communautaire vervoerders waren uitgesloten, wat mijns inziens in strijd is met artikel 7 van het Verdrag. Dit zou op zich al voldoende zijn als bewijs, dat de beschikking in overeenstemming is met artikel 93, lid 2, van het Verdrag, wat aan het beroep zijn kracht zou ontnemen (zie punt 21 supra). Ik zal mijn onderzoek niettemin voortzetten, en dit — nogmaals — om duidelijkheid te scheppen.

— De mededingingsdistorsie ten opzichte van ondernemingen die voor eigen rekening vervoeren

36. De Italiaanse regering ontkent de werkelijkheid van die distorsie niet. Zij beperkt zich tot de opmerking, dat het economisch nadeel van eigenvervoerders door hun uitsluiting van de belastingkredietregeling, niet meer dan een

marginale invloed op hun productiekosten zal hebben.

37. Dat argument lijkt ondeugdelijk en is in elk geval irrelevant. Wanneer, zoals de Italiaanse regering eerder verklaarde, de steun aan eigenvervoerders zou moeten dienen om hen op voet van gelijkheid met hun communautaire concurrenten te plaatsen, kan zij niet tevens ontkennen dat die regeling geen enkele invloed heeft op de keuze van ondernemingen om hun vervoer met eigen middelen dan wel door derden te laten verrichten. Hoe dan ook, waar het op aankomt, is niet het bedrag van de financiële tegemoetkoming.²² Van belang is, dat de regeling het vervoer voor rekening van derden relatief aantrekkelijker maakte dan het vervoer voor eigen rekening, wat in strijd is met de beginselen van de vrije mededinging.

— De mededingingsdistorsie ten opzichte van ondernemingen met meer dan honderd voertuigen

38. Volgens de Italiaanse regering zijn grote vervoersondernemingen beter bestand tegen

22 — Volgens de gegevens van de Commissie dekte de maatregel tijdens de drie belastingjaren waarin zij gold, tussen 9,7 % en 24,3 % van de werkelijke kosten van brandstof en smeermiddelen voor een wegvervoerder. Die percentages zijn niet mis, wanneer men rekening houdt met het grote belang van die kosten in de winst- en verliesrekening van een vervoersonderneming.

hun uitsluiting van de steunregeling, omdat het economisch nadeel van die uitsluiting door hun schaalvoordelen verdwijnt.

mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap vervalst.

Het subsidiaire onderdeel

39. Ik herhaal nog maar eens, dat de invloed van de tegemoetkoming geen doorslaggevend criterium is. Bovendien is het specifiek in strijd met de doelstellingen van de vrije mededinging om de dankzij een goede organisatie van productiemiddelen bereikte economische voordelen door middel van staatssteun weg te nemen of te verminderen.

— Beoordeling

40. De ongerustheid van de Italiaanse regering over het grote verschil tussen de hoogte van de belasting op brandstoffen in de verschillende lidstaten is begrijpelijk. Gegeven de technische kenmerken van het moderne wegvervoer, kan niet worden uitgesloten, dat dat verschil — zoals die regering stelt — aanleiding geeft tot een verstoring van de mededinging, die ongedaan moet worden gemaakt. Het juiste kader om een dergelijke verstoring te corrigeren, is echter de onderlinge aanpassing van de wetgevingen als bedoeld in de artikelen 100 en volgende van het Verdrag, en niet de eenzijdige toekenning van staatssteun, die niet enkel discriminerend is, maar ook de

41. Subsidiair verzoekt de Italiaanse regering het Hof om nietigverklaring van de bepaling van de beschikking van 22 oktober 1996, waarbij haar de verplichting wordt opgelegd de bedragen die op grond van de onwettig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaarde steunregeling zijn toegekend, terug te vorderen (zie punt 15 supra). Haars inziens is het volstrekt onmogelijk de verleende kredieten terug te vorderen wegens de onoverkomelijke technische moeilijkheden en de sociale onrust die elke poging tot terugvordering zou meebrengen.

42. Inmiddels heeft het Hof op 29 januari 1998 uitspraak gedaan in de zaak Commissie/Italië (zie punt 12 supra), waarin was verzocht vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek de op haar rustende verplichting tot terugvordering van de steun die op grond van de in 1992 ingevoerde regeling was verleend, niet was nagekomen. Zoals reeds gezegd, is de in de onderhavige zaak in geding zijnde belastingkredietregeling een verlenging van de regeling van 1992, waaraan ten gunste van niet-Italiaanse communautaire vervoerders een compensatieregeling is toegevoegd die nooit werkelijk tot stand is gekomen. De invoering van die compensatieregeling beïnvloedt de verplichting tot terugvordering van de steun overigens niet. De in dit beroep subsidiair

aangevoerde absolute onmogelijkheid werd destijds als een uitzonderingsgrond gepresenteerd, maar niet door het Hof aanvaard. Daarom moet 's Hofs redenering in dat arrest worden gevolgd en moet het middel betreffende de absolute onmogelijkheid worden afgewezen. De Italiaanse regering lijkt dat overigens te beseffen, want zij heeft ter terechtzitting geen beroep meer op dit subsidiaire middel gedaan.

Kosten

43. Wanneer het beroep, zoals ik in overweging geef, volledig wordt verworpen, moet de Italiaanse Republiek ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten worden verwezen.

Conclusie

44. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

- het onderhavige beroep, waarin de Italiaanse Republiek verzoekt om nietigverklaring van beschikking 97/270/EG van de Commissie van 22 oktober 1996 betreffende de door Italië ingevoerde belastingkredietregeling ten behoeve van de sector beroepsgoederenvervoer over de weg (C 45/95 ex NN 48/95), te verworpen;
- de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.