

- principale dan wel bij wege van incident verzoeken de onverenigbaarheid ervan vast te stellen.
2. Artikel 30 heeft rechtstreekse werking en doet uiterlijk sedert het einde van de overgangperiode voor de particulieren rechten ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven.
 3. De steunmaatregelen bedoeld in de artikelen 92 en 93 van het Verdrag, vallen als zodanig niet onder het bereik van het verbod van artikel 30 betreffende kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking. Uitvoeringsbepalingen van een steunmaatregel, die zonder voor het doel of de goede werking ervan noodzakelijk te zijn, met dat verbod in strijd zijn, kunnen uit dien hoofde onverenigbaar met die bepaling worden verklaard.
 4. De omstandigheid dat een uitvoeringsbepaling van een steunmaatregel, die voor het doel of de goede werking ervan niet noodzakelijk is, onverenigbaar is met een andere verdragsbepaling dan de artikelen 92 en 93, maakt de steunmaatregel in zijn geheel niet ongeldig en de financieringswijze ervan niet onwettig.
 5. Aangezien artikel 95 EEG-Verdrag betrekking heeft op binnenlandse belastingen van welke aard ook, valt een belasting of heffing niet buiten het toepassingsgebied van dit artikel vanwege het feit dat zij door of ten behoeve van een van de Staat onderscheiden openbaar lichaam wordt opgelegd, een bijzondere belasting is dan wel een bijzondere bestemming heeft. Bij de toepassing van artikel 95 moet niet slechts worden gelet op het tarief van de binnenlandse belasting die al dan niet rechtstreeks op nationale en ingevoerde produkten wordt geheven, doch ook op de grondslag en de heffingsmodaliteiten ervan. Zodra verschillen in dit opzicht ertoe kunnen leiden dat het ingevoerde produkt in hetzelfde stadium van produktie of verhandeling hoger wordt belast dan het gelijksoortige nationale produkt, wordt inbreuk gemaakt op het verbod van artikel 95.
 6. Het staat aan de nationale rechter om in het kader van zijn eigen rechtsstelsel vast te stellen of een discriminerende binnenlandse belasting in de zin van artikel 95 geacht moet worden in haar geheel onverschuldigd te zijn betaald, dan wel slechts voor het gedeelte waarmee het ingevoerde produkt hoger is belast dan het nationale produkt.

In de zaak 74/76,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Pretore te Milaan (3e burgerlijke kamer) in het aldaar aanhangig geding tussen

IANNELLI & VOLPI SPA, te Milaan,

en

FIRMA PAOLO MERONI,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van de artikelen 30 en 95 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. M. Donner en P. Pescatore, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hof's statuut (EEG) ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. Bij de invoer in Italië van rollen behangselpapier uit Frankrijk heeft de vennootschap Iannelli & Volpi, verzoekster in het hoofdgeding, een heffing van Lit. 9 483 betaald aan de Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta (na te noemen ENCC), een Italiaanse instelling van publiek recht. Toen verzoekster de rollen (of althans een gedeelte ervan) in 1974 doorverkocht, bracht zij die heffing tot een bedrag van Lit. 7 875 in rekening aan haar koper, de firma Meroni. Deze weigerde dit bedrag te voldoen op grond dat de betrokken heffing in strijd zou zijn met het gemeenschapsrecht, enerzijds omdat zij dient ter financiering van een subsidiestelsel dat onverenigbaar is met artikel 30 van het Verdrag, en anderzijds omdat zij in elk geval onverenigbaar is met artikel 95.

2. Verzoekster wendde zich daarop tot de Pretore te Milaan die, na de ENCC in het geding te hebben geroepen, bij beschikking van 26 juni 1976 de behandeling van het geding heeft geschorst en de navolgende uitleggingsvragen aan het Hof heeft voorgelegd:

- 1) Is een stelsel van subsidies, toegepast door een openbaar lichaam en gegrond op een interne regeling, waardoor (gedurende de in casu van belang zijnde periode) nationale uitgevers alleen van nationale papierfabrieken krantenpapier tegen verlaagde prijs kunnen betrekken, terwijl uit de Lid-Staten ingevoerd krantenpapier alleen kan worden betrokken tegen de volle prijs en niet wordt gesubsidieerd, een in artikel 30 en volgende EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepanking?
- 2) Maakt de eventuele onrechtmatigheid in de zin van artikel 30 van het Verdrag of van een andere communautaire bepaling (met name richtlijn 70/50 EEG van 31. 12. 1969) van bovenbedoeld subsidiestelsel, gelet op het feit dat dit stelsel wordt gefinancierd uit parafiscale heffingen op uit andere

Lid-Staten ingevoerde papierprodukten, op haar beurt deze heffingen — voor zover toegepast op ingevoerde communautaire produkten — onrechtmatig, doordat de opbrengst daarvan is bestemd voor de financiering van een activiteit die wegens strijd met de verdragsbepalingen ongeoorloofd is?

- 3) Zo de beide eerste vragen bevestigend worden beantwoord: zijn de bepalingen van artikel 30 en volgende EEG-Verdrag rechtstreeks toepasselijk en geven zij de importeurs van communautaire produkten een subjectief recht om terugbetaling te vorderen van de betaalde heffingen (en vanaf welk tijdstip)?
- 4) Zo de voorgaande vragen ontkennend worden beantwoord: geldt het verbod van artikel 95 van het Verdrag tot toepassing van fiscale discriminaties ook voor bijzondere heffingen die zowel op nationale als op geïmporteerde goederen worden gelegd en waarvan de opbrengst is bestemd voor lagere, van de Staat onderscheiden, openbare lichamen?
- 5) Is er sprake van een verboden discriminatie in de zin van artikel 95 EEG-Verdrag wanneer bedoelde heffingen op het betrokken nationale produkt (in casu behangselpapier) worden berekend op de enkele grondslag van de prijs van het als grondstof gebruikte papier, terwijl de heffingsgrondslag voor het overeenkomstige geïmporteerde produkt wordt gevormd door de totale waarde ervan — waarbij onder totale waarde van het geïmporteerde produkt wordt verstaan de gefactureerde kostprijs van het eindprodukt (derhalve bestaande uit de kostprijs van de grondstof plus de toegevoegde waarde) vermeerderd met de „vracht- of verschepingskosten, commissieloon, verzekerings- en transportkosten et cetera tot aan de grens, ook indien deze kosten geheel of gedeeltelijk niet zijn inbegrepen in de factuur van de verkoper —?”
- 6) Wanneer blijktens het antwoord op de vijfde vraag de discriminerende toe-

passing van een heffing — discriminerend wegens de alleen voor geïmporteerde produkten geldende hogere heffingsgrondslag — verboden is, doet dan artikel 95 van het Verdrag voor de importeurs van uit de Lid-Staten afkomstige produkten het subjectieve recht ontstaan om terugbetaling te vorderen van het sedert 1. 1. 1962 — begindatum van de tweede etappe — te veel betaalde gedeelte dier heffing?

3. De ENCC is een publiekrechtelijk orgaan, waarbij de producenten en gebruikers van cellulose alsmede de producenten van papier zijn aangesloten, en dat ten doel heeft het gebruik van cellulose in Italië te bevorderen en de papierproductie en -verhandeling te regelen. Het subsidieert onder meer de aankoop van kranten- en tijdschriftenpapier door de betrokken uitgevers. Zijn werkzaamheden worden gefinancierd uit heffingen op de produktie, de verkoop en de invoer van papier en cellulose. Voor zover betrekking hebbend op de verkoop en invoer van papier en karton, is de heffing geregeld bij ministerieel besluit van 3 juli 1940; de relevante bepalingen kunnen worden samengevat als volgt:
 - a) op *papier en karton* dat in Italië is vervaardigd, wordt bij de eerste overdracht (verkoop) door de papierfabriek een bijdrage geheven van 3 % over *het netto bedrag van de factuur* of een overeenkomstig document (artikel 1, eerste alinea);
 - b) bij de eerste overdracht van *eindprodukten* die door de papierfabrikant zijn vervaardigd, wordt een bijdrage geheven van 3 % over 70 % van *het netto factuurbedrag*, dat wil zeggen 70 % van de prijs van het eindprodukt (artikel 1, tweede alinea);
 - c) voor *ingevoerde produkten van de papierindustrie* bedraagt de bijdrage 3 % over 70 % van „*de waarde van het ingevoerde produkt*”, dat wil zeggen „*de waarde van het produkt zelf vermeerderd met douane- en vergunnings- alsmede bepaalde transport-, verzekerings- en verpakkingskosten,*

- ook indien deze kosten niet in de factuur zijn inbegrepen" (artikel 7, tweede alinea; artikel 8, laatste alinea);
- d) voor *ingevoerd papier en karton* draagt de bijdrage 3 % over 100 % van „de waarde van het ingevoerde produkt" in de zin van artikel 7, tweede alinea;
- e) op voorstel van de ENCC kan de bevoegde minister de bijdrage in het sub b) genoemde geval verlagen (artikel 9).

4. Omdat het daarbij ging om een stelsel van staatssteun in de zin van de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag, heeft de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 1, een onderzoek ingesteld naar de activiteiten van de ENCC. Zij kwam daarbij tot de conclusie dat verschillende modaliteiten van het stelsel onverenigbaar waren met het Verdrag, onder meer:

- 1° de omstandigheid dat buitenlands krantenpapier dat rechtstreeks door de ondernemingen werd ingevoerd, niet werd gesubsidieerd, doch wel krantenpapier dat in Italië was vervaardigd of dat via de ENCC werd ingevoerd;
- 2° de omstandigheid dat de heffingsgrondslag voor bepaalde papierproducten verschillend was naar gelang ze in Italië waren vervaardigd dan wel waren geïmporteerd. Ofschoon er volgens de toelichtingen van de Italiaanse regering een administratieve praktijk bestond volgens welke de importeurs de minister om een verlaging van de heffingsgrondslag konden verzoeken — waarop de minister dan vrij kon beschikken —, werd dit laatste bezwaar gehandhaafd.

Nadat het stelsel op enkele punten was gewijzigd teneinde aan de opmerkingen van de Commissie tegemoet te komen, deelde deze bij brief van 20 november 1974 de Italiaanse regering mee dat het betrokken subsidiestelsel dankzij de aangebrachte wijzigingen „thans in overeenstemming was met de verdragsbepalingen betreffende steunmaatregelen van de Staten."

5. De vragen van de nationale rechter betreffen de hiervóór beschreven en door de Commissie bekritiseerde bijzonderheden, en wel met betrekking tot de periode voordat zij door de Italiaanse regering werden gewijzigd; de heffingen waarvan de wettigheid in het geding a quo wordt betwist, zijn namelijk in die periode betaald.

De verwijzingsbeschikking is ingeschreven ter griffie van het Hof op 26 juli 1976.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut (EEG) zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, de ENCC, interveniënt in het hoofdgeding, en de firma Meroni, verweerster in het hoofdgeding.

Ter openbare terechtzitting van 25 januari 1977 heeft de Italiaanse regering mondelinge opmerkingen gemaakt.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut (EEG)

A — Opmerkingen van de Commissie

Onder verwijzing naar de zaken 77/72 (Capolongo) en 97/74 (IGAV), waarvan het onderhavige geding als het ware de voortzetting is, bespreekt de Commissie de discriminerende elementen van het subsidiestelsel zoals dit vóór de wijzigingen van 1974 functioneerde. Ten aanzien van de belastingheffing op bepaalde ingevoerde papersoorten stelt zij met name

a) dat ingevoerde papierwaren niet alle op gelijke wijze werden behandeld als nationale producten;

b) dat de omstandigheid dat deze ongelijkheid in de administratieve praktijk op aanvraag van de betrokkenen door

de minister kon worden opgeheven, niet volstond om de bij artikel 95 verboden fiscale discriminatie op te heffen; het beginsel van de rechtszekerheid laat immers niet toe dat 'bij de vraag of er al dan niet sprake is van discriminatie, rekening wordt gehouden met factoren ten aanzien waarvan de minister vrij kan beschikken.

Wanneer de justitiabelen een nationale bestuursinstantie om gelijke fiscale behandeling moeten vragen, dan komt dat uiteindelijk neer op een inbreuk op de subjectieve rechten die zij aan artikel 95 ontleen.

Het is dus volkomen terecht dat de Pretore te Milaan in zijn vijfde vraag niet gewaagt van de vorenbedoelde administratieve praktijk.

De eerste vraag

a) Volgens de Commissie vallen subsidiestelsels onder artikel 92 en niet onder artikel 30. Ofschoon steunmaatregelen bijna steeds invloed hebben op het handelsverkeer en daardoor een nadelig effect kunnen hebben, moet hun verenigbaarheid met het Verdrag niettemin globaal worden beoordeeld, zulks gelet op artikel 92 en in het kader van de exclusieve en discretionaire bevoegdheid van de Commissie krachtens artikel 93. Door steunmaatregelen binnen de werkingssfeer van artikel 30 te brengen geeft men dit artikel een volkomen andere strekking; in plaats van de Commissie zou dan de rechter bevoegd zijn en de particulieren zouden perfecte rechten krijgen op een gebied waar zij die nu niet kunnen doen gelden, aangezien artikel 92 geen rechtstreekse werking heeft.

Naar de letter genomen moet de eerste vraag, die betrekking heeft op een stelsel van steunmaatregelen in zijn geheel, dus ontkennend worden beantwoord.

b) De Commissie wijst er evenwel op dat de vraag, logisch geïnterpreteerd, blijkbaar doelt op de mogelijkheid dat bij

analyse van een subsidiestelsel voorwaarden of elementen aan het licht komen die, ofschoon een integrerend deel van dat stelsel vormend, toch zelfstandig aan artikel 30 kunnen worden getoetst zonder tevens de conformiteit met artikel 92 van de subsidieregeling zelf in het geding te brengen. Zo opgevat, en gelet op de rechtspraak van het Hof, moet de vraag volgens de Commissie bevestigend worden beantwoord.

In het in de eerste vraag bedoelde geval — toekenning van subsidies aan krantenbedrijven bij invoer van papier via de ENCC, maar niet bij rechtstreekse invoer — wordt een subsidievoorwaarde gesteld die geen enkel verband houdt met het doel ervan, niet noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel, belemmerend werkt op het intracommunautaire handelsverkeer en mitsdien strijdig is met artikel 30; daarbij kan artikel 92 geheel buiten beschouwing blijven.

Met betrekking tot de rechtsmiddelen die de justitiabelen ter beschikking staan, kan men derhalve drie gevallen onderscheiden:

- 1) krachtens artikel 92 verboden steunmaatregelen waaraan geen voorwaarden zijn verbonden die zelfstandig aan artikel 30 kunnen worden getoetst: uitsluitende toepassing van artikel 93, lid 2;
- 2) krachtens artikel 92 verboden steunmaatregelen waaraan voorwaarden zijn verbonden die zelfstandig aan artikel 30 kunnen worden getoetst: toepassing van de procedure van artikel 93, lid 2, ten aanzien van de steunmaatregel in zijn geheel; eventueel toepassing van artikel 169 ten aanzien van de elementen die inbreuk maken op andere verdragsbepalingen, en voor de justitiabelen het beroep op de rechtstreekse werking van daardoor geschonden bepalingen;
- 3) steunmaatregelen die in overeenstemming zijn met artikel 92, maar waaraan voorwaarden zijn verbonden die zelfstandig aan artikel 30 kunnen worden getoetst: eventueel toepassing

van artikel 169 en van de formeel-rechtelijke waarborgen die de justitabelen aan de rechtstreekse werking van artikel 30 ontnemen.

De mogelijkheid om bepaalde aspecten van een steunregeling aan andere bepalingen dan artikel 92 te toetsen, is niet iets nieuws; het Hof heeft deze mogelijkheid immers reeds aanvaard, onder meer in het arrest-IGAV.

De tweede en de derde vraag

Deze vragen stellen het probleem aan de orde, of de onwettigheid — met name ingevolge artikel 30 — van een of meer elementen van een steunregeling zich ook mededeelt aan de wijze waarop die steun wordt gefinancierd.

Volgens de Commissie moet het antwoord op deze vraag ontkennend luiden: een analytisch onderzoek van steunregelingen houdt in dat men de verschillende samenstellende elementen voldoende zelfstandigheid toekent om hun verenigbaarheid met de verdragsbepalingen waaronder elk dier elementen valt, te kunnen vaststellen.

Een parafiscale heffing zoals in de tweede vraag omschreven kan slechts onverenigbaar met het Verdrag worden genoemd, wanneer die heffing op zichzelf het karakter draagt van een ingevolge artikel 13 of 95 verboden heffing.

De vierde vraag

Deze vraag kan alleen maar bevestigend worden beantwoord, want het verbod van artikel 95 geldt eveneens voor parafiscale lasten die bestemd zijn ter financiering van de activiteiten van andere publiek-rechtelijke lichamen dan de Staat.

De vijfde en de zesde vraag

Ook hier moet het antwoord bevestigend luiden. Als het erom gaat het bestaan van een ingevolge artikel 95 verboden fiscale discriminatie vast te stellen, dient men

niet slechts te zien naar het heffingspercentage, maar ook naar de grondslag en de modaliteiten van de heffing: arrest van 5 mei 1970 (zaak 77/69, Commissie t. België, Jurispr. 1970, blz. 237). Aangezien de litigieuze Italiaanse regeling van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag dateert, is ingevolge artikel 95, derde alinea, het verbod van fiscale discriminatie daarop van toepassing sedert 1 januari 1962.

Ten slotte vraagt de Italiaanse rechter of particulieren die door een inbreuk op artikel 95 schade hebben geleden, de na 1 januari 1962 te veel betaalde heffing kunnen terugvorderen. Dit probleem is ook aan de orde geweest in de zaken 33/76 (Rewe) en 45/76 (Comet), waarin het Hof op het tijdstip waarop de opmerkingen werden ingediend, nog geen uitspraak had gedaan; de desbetreffende arresten dateren van 16 december 1976.

B — Opmerkingen van de ENCC

Volgens de ENCC gaan de vragen van de Pretore te Milaan in wezen om het volgende:

- 1) de verenigbaarheid met artikel 30 EEG-Verdrag van het door de ENCC beheerde stelsel van subsidies aan de pers, en
- 2) de verenigbaarheid met artikel 95 EEG-Verdrag van het door de ENCC toegepaste stelsel van heffingen op papierprodukten.

I — Is het stelsel van subsidies aan de pers verenigbaar met artikel 30 EEG-Verdrag?

De eerste vraag

De ENCC begint met een uiteenzetting over de subsidies aan de pers. Deze komen ten goede aan de uitgevers en niet aan de papierindustrie. De uitgevers betalen slechts een deel van de prijs van het krantenpapier aan de papierfabriek en de ENCC betaalt de rest. De papierfabrieken ontvangen niet meer dan de in Italië

geldende vaste prijs, die bindend is voorgeschreven door de interministeriële prijscommissie.

Tot 31 december 1973 werden die subsidies slechts verleend op in Italië vervaardigd papier en op papier dat via de ENCC was ingevoerd; na die datum evenwel worden zij ook toegekend voor papier dat door de verbruikers of hun tussenhandelaren rechtstreeks wordt gekocht en ingevoerd. Deze uitbreiding van de subsidieregeling was aanvankelijk langs administratieve weg doorgevoerd, maar is later wettelijk geregeld bij wet nr. 172 van 6 juni 1975. Aangezien de Commissie evenwel meende dat er nog steeds gevaar voor discriminatie bestond bij de toekenning van de steun, is een tweede procedure overeenkomstig artikel 93 ingeleid. Na een ministerieel besluit van 13 januari 1976, bepalende dat de steun zowel bij de aankoop van in Italië vervaardigd als van ingevoerd papier moet worden verleend, en bevestigd bij een nota van de voorzitter van de ministerraad van 14 juli 1976, heeft de Commissie bij beschikking van 16 juni 1976, gegeven krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag, zich ermee tevreden gesteld de Italiaanse Republiek te verzoeken uitlegging en toepassing van de nieuwe wettelijke regeling langs geëigende weg ter kennis van de betrokkenen te brengen.

Wat het recht betreft, is volgens de ENCC artikel 30 EEG-Verdrag niet van toepassing op een stelsel dat onder de werkingssfeer van artikel 92 valt. Er is op generlei wijze inbreuk gemaakt op artikel 30 of op richtlijn 70/50 van 22 december 1969 (PB 1970, L 13, blz. 29) en overigens valt een eventuele discriminatie die zich op enig tijdstip na de invoer zou voordoen, niet onder artikel 30, maar onder de bepalingen betreffende steunmaatregelen. Steunmaatregelen echter zijn naar hun aard altijd discriminerend en hebben steeds een beperkende werking ten aanzien van de produkten die met de gesubsidieerde produkten concurreren. Zodra het om subsidies gaat, valt het gehele probleem binnen het toepassingsge-

bied van de artikelen 92 en 93, en de vraag of de financieringswijze gevolgen heeft voor de wettigheid van de steun, is dus beoordeeld in het kader van artikel 92, lid 1, en niet van artikel 30. Volgens de ENCC vindt deze opvatting steun in 's Hofs arrest van 25 juni 1970 (zaak 47/69, Commissie t. Frankrijk, Jurispr. 1970, blz. 487).

Uit het voorgaande volgt dat de vraag of parafisciale heffingen die onderdeel zijn van een steunregeling, alsmede deze regeling zelf verenigbaar zijn met het Verdrag, moet worden beantwoord aan de hand van het discriminatiecriterium van artikel 92, lid 1: „voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt”, en dus niet aan het strengere criterium van belemmering van het vrije verkeer, dat ten grondslag ligt aan het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen en van heffingen van gelijke werking als douanerechten.

Aldus gezien, heeft het vroeger toegepaste stelsel van prijssubsidies geen beperkende werking gehad ten aanzien van buitenlands papier; dit blijkt wanneer men de hoeveelheid krantenpapier die in 1973 is ingevoerd (toen dus de invoer alleen werd gesubsidieerd indien ze over de ENCC liep), vergelijkt met de invoer in 1975, toen die voorwaarde was afgeschaft.

De ENCC concludeert:

- 1) dat de beperkende werking, die een normaal gevolg is van subsidies, in casu niet is vast te stellen, en bovendien
- 2) dat de subsidie hoe dan ook ten goede kwam aan een produkt dat niet in concurrentie stond met ingevoerde produkten, namelijk de Italiaanstalige peps.

Het antwoord op de eerste vraag moet dus luiden: „Een subsidieregeling zoals door de ENCC wordt beheerd, is niet een bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een

kwantitatieve beperking zelfs niet indien het onjuiste uitgangspunt van de vraagstelling — namelijk dat de prijssubsidie alleen ten goede kwam aan in Italië vervaardigd papier — in overeenstemming zou zijn met de werkelijkheid (quod non)”.

De tweede vraag

Gezien het door haar voorgestelde antwoord op de eerste vraag, aldus de ENCC, is de bespreking van de tweede vraag slechts als subsidiair te beschouwen. Zij wijst er ten deze op dat voor krantenpapier geen enkele bijdrage aan de ENCC is verschuldigd en dat de heffing voor het overige zonder discriminatie wordt toegepast. Zij kan dus niet worden afgeschaft op grond van een beweerde onwettigheid van de steun. Wanneer men een particulier zou toestaan op te komen tegen een element van het stelsel, en zo een regeling te verlammen die slechts aan artikel 93 kan worden getoetst — en dan nog uitsluitend door de Commissie —, zou men deze bepaling elke concrete draagwijdte ontnemen.

De derde vraag

Voor zover deze vraag alleen betrekking heeft op de rechtstreekse werking van artikel 30, kan aan het antwoord in abstracto geen twijfel bestaan, maar in casu is zij niet relevant.

II — De heffing op papierprodukten, getoetst aan artikel 95 EEG-Verdrag (vijfde vraag)

De vraag betreffende de verenigbaarheid met artikel 95 heeft betrekking op de heffing op „papierprodukten” (prodotti cartotecnici), dat wil zeggen papier of karton dat een verdere bewerking heeft ondergaan of waaraan andere stoffen zijn toegevoegd (ministerieel besluit van 3 juli 1940, artikel 1, derde alinea), bij voorbeeld het behangselpapier waarom het in het geding a quo gaat.

Hierop wordt door de ENCC een bijdrage geheven van 3 %, die grotendeels (voor 5/6) door de verbruiker wordt gedragen en voor het overige ten laste komt van de Italiaanse producent of de importeur.

Zowel bij nationale als bij ingevoerde produkten wordt het belastbare feit gevormd door de *overdracht* van de betrokken goederen. Ofschoon de bijdrage bij geïmporteerde produkten wordt berekend over de invoerwaarde, is zij eerst invorderbaar bij de daadwerkelijke overdracht.

Overeenkomstig de fiscale normen wordt de belastbare waarde van nationale produkten vastgesteld op basis van de gefactureerde waarde, die van ingevoerde produkten op basis van invoerwaarde, cifprijs en eventuele rechten. Deze regeling is geenszins discriminerend voor ingevoerde produkten, doch juist voordelig, want bij de daadwerkelijke overdracht, welke het belastbare feit vormt, is de prijs noodzakelijkerwijze hoger dan op het moment van grensoverschrijding.

Bovendien zijn de nationale produkten, reeds voordat zij als papier of karton verkregen door verwerking van cellulose, aan de heffing werden onderworpen, al eens eerder met de ENCC-heffing belast, namelijk bij de productie of invoer van de cellulose.

De ENCC bestrijdt de stelling van de firma Meroni, dat buitenlandse afgewerkte produkten bij invoer onvermijdelijk worden belast op grondslag van hun gehele waarde, terwijl Italiaanse papierwaren, in gevallen waarin de heffing bij de aankoop van het te verwerken papier of karton is toegepast, verder onbelast blijven. Volgens de ENCC gaat deze redenering niet op voor zover het geïntegreerde Italiaanse industrieën betreft, in dit geval immers heeft de eerste overdracht betrekking op het afgewerkte produkt dat uit de (reeds belaste) cellulose is vervaardigd (artikel 1, tweede alinea, van het besluit van 3 juli 1940). Bovendien zijn in

de regeling aangepaste correctieven ingebouwd: zo wordt ingevolge artikel 8, laatste alinea, van genoemd besluit de belastbare waarde van ingevoerde papierwaren forfaitair verminderd tot 70 %, hetgeen neerkomt op een heffingstarief van 2,10 % in plaats van 3 %. Bovendien kunnen niet slechts Italiaanse papierfabrieken, maar ook importeurs die aannemelijk kunnen maken dat vermindering tot 70 % onvoldoende is, volgens de in de administratieve praktijk gevolgde uitlegging van artikel 9 de bevoegde minister verzoeken om herziening van de vaststelling der niet-belastbare factoren, waardoor de belasting kan worden aangepast aan de werkelijke belastbare waarde (het papier-kartongehalte) van de betrokken produkten. Een betere oplossing is niet mogelijk, aangezien bij elke *forfaitaire* vaststelling van de belastbare waarde van het produkt het risico van discriminatie onvermijdelijk groot is.

Vervolgens gaat de ENCC over tot een specifieke toetsing van deze heffingsregeling aan artikel 95. Steeds wanneer een heffingsplichtige verzocht om aanpassing van de ENCC-heffing aan het werkelijke percentage papier in de betrokken papierwaren, aldus de ENCC, is aan dat verzoek gevolg gegeven. Ingevoerd behangselpapier was en is onderworpen aan een billijke en met het Verdrag verenigbare heffingsregeling: *tot 28 september 1976* toepassing van een tarief van 2,10 % in plaats van 3 %, door vermindering van de belastbare waarde tot 70 %, en daarnaast toepassing van een bijzonder tarief op verzoek van de heffingsplichtige; *na 28 september 1976* toepassing van een forfaitair tarief van 1 % door vermindering van de belastbare waarde tot $\frac{1}{3}$ en daarnaast desgevraagd toepassing van een bijzonder tarief.

De ENCC merkt nog op dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen bij nota van 20 november 1974 heeft geconstateerd dat de ENCC-heffing op papierprodukten in overeenstemming is met artikel 95, en dat ten aanzien hiervan geen procedure ex artikel 169 is ingeleid.

C — *Opmerkingen van de firma Meroni*

Meroni wijst er vooreerst op dat de betrokken produkten in 1971 zijn ingevoerd en de heffing in dat jaar is betaald; bij de beantwoording van de vragen moet dan ook worden uitgegaan van de destijds bestaande situatie.

De eerste drie vragen (artikel 30 EEG-Verdrag)

Bij de eerste drie vragen gaat het erom of een stelsel van parafiscale heffingen, dat deel uitmaakt van een subsidieregeling, kan worden gekwalificeerd aan de hand van de communautaire verbodsbepalingen betreffende maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, teneinde op basis van die kwalificatie vast te stellen welke rechten de heffingsplichtigen geldend kunnen maken. Deze drie vragen moeten daarom tezamen worden besproken.

De litigieuze heffingen worden, zij het volgens verschillende maatstaven, toegepast op zowel binnenlandse als geïmporteerde produkten, en dienen ter financiering van een steunmaatregel die in strijd met het Verdrag is verklaard, onder meer juist vanwege deze bestemming. In meer algemene zin beschouwd is de door de ENCC toegepaste steunregeling onverenigbaar met het Verdrag omdat daarmee wordt beoogd de invoer van papier te beperken tot de hoeveelheid die juist voldoende is om het verschil tussen de vraag en het binnenlandse aanbod te overbruggen. Reeds uit dien hoofde zijn de heffingen onwettig.

Niettemin moet ook worden onderzocht of zo'n stelsel niet in strijd is met artikel 30, en zo ja, moet een oplossing worden gevonden voor het probleem dat de materie niet slechts valt onder een bepaling met rechtstreekse werking (artikel 30), maar ook onder een bepaling (artikel 92) die deze werking eerst krijgt nadat de administratieve procedure van artikel 93 in elk concreet geval ten volle is benut. Meroni merkt ten deze het volgende op.

Het voornaamste doel van de artikelen 92-94 van het Verdrag is distorsies van de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt te voorkomen. De vermelding in artikel 92 van de invloed van staatssteun op het intracommunautaire handelsverkeer heeft evenals in de artikelen 85 en 86 van het Verdrag een dubbele functie: enerzijds is het een criterium voor de verdeling van regelgevende bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten, anderzijds is het een materieel criterium voor de toepasselijkheid van artikel 92. Dit artikel vindt dus ook toepassing in het geval van een steunmaatregel met beperkende invloed op de invoer binnen de EEG.

Wanneer evenwel een dergelijke steunregeling een aanvulling is op een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30, vindt de regeling betreffende maatregelen van gelijke werking toepassing en niet die betreffende steunmaatregelen; eerstbedoelde regeling is trouwens de enige waarvan een juiste toepassing mogelijk is.

De regeling betreffende het vrije goederenverkeer en de afschaffing van kwantitatieve beperkingen is immers bedoeld als waarborg voor een der grondslagen van de Gemeenschap, namelijk de instelling van een gemeenschappelijke markt waarbinnen goederen even vrij kunnen circuleren als op het grondgebied van een enkele Staat. Deze „grondslag” is van zo groot belang, dat de verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van het vrije goederenverkeer niet mag worden gehinderd door de regeling betreffende steunmaatregelen, welke zelf deel uitmaakt van „het beleid van de Gemeenschap” (derde deel van het Verdrag). Ten slotte volgt uit de rechtstreekse toepasselijkheid van de regeling betreffende het vrije goederenverkeer dat zowel het algemene belang bij de economische integratie als de belangen van de justitiabelen meer gediend zijn met de regeling betreffende de maatregelen van gelijke werking dan met de regeling betreffende de steunmaatregelen van de Staten.

Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord dat de steunregeling en het stelsel van kartelachtige praktijken, waarvan de ENCC een onderdeel is en dat uit de opbrengst van de litigieuze heffing wordt gefinancierd, het complement vormen van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking, en daardoor rechtstreeks vallen onder het verbod van de artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag.

Wat de tweede vraag betreft, meent Meroni dat de gemeenschapsregeling betreffende het vrije goederenverkeer eveneens een rol heeft te spelen bij de beoordeling van de reeds krachtens de artikelen 30 en volgende onwettige ENCC-heffing althans voor zover deze de invoer van produkten uit de Gemeenschap ongunstig beïnvloedt. Ten deze stelt Meroni in de eerste plaats dat blijkens 's Hof's rechtspraak en met name het arrest van 17 februari 1976 (zaak 91/75, Miritz) de wettigheid van een heffing niet slechts moet worden getoetst aan het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten, maar ook aan het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen. In de tweede plaats wijst zij op de inwendige samenhang van het bestreden stelsel: de opbrengst van de litigieuze heffing dient ter financiering van een stelsel dat de invoer belemmert.

Ten slotte, aldus Meroni, kan men haar niet tegenwerpen dat uit richtlijn 70/50/EEG van de Commissie van 22 december 1969 (PB 1970, L 13), waarbij een omschrijving is gegeven van niet elders bedoelde maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, blijkt dat daartoe niet de litigieuze maatregelen behoren, omdat van de toepassing van de richtlijn zijn uitgesloten maatregelen „die zonder onderscheid op nationale en ingevoerde produkten van toepassing zijn.”

De ENCC-regeling wordt gekenmerkt door tenminste drie discriminaties tussen binnenlandse en ingevoerde produkten:

- a) de heffingen treffen de twee groepen produkten niet even zwaar;
- b) de opbrengst dient ter financiering van activiteiten die voornamelijk aan nationale waren en nationale producenten ten goede komen;
- c) het bestreden stelsel bemoeilijkt de invoer van produkten uit de Gemeenschap.

Bovendien geeft richtlijn 70/50/EEG geen volledige en uitputtende omschrijving van maatregelen van gelijke werking; zij sluit ook niet uit dat nationale maatregelen die gelijkkelijk op binnenlandse en ingevoerde produkten van toepassing zijn, onverenigbaar kunnen zijn met artikel 30.

De laatste drie vragen (artikel 95 van het Verdrag)

Vooreerst merkt Meroni op dat haar opmerkingen betreffende de verenigbaarheid van de heffingen met artikel 95 van het Verdrag slechts een subsidiair karakter hebben; zij zijn immers slechts noodzakelijk indien de heffingen niet krachtens artikel 30 verboden zouden zijn. De heffingen maken volgens Meroni geen deel uit van een algemeen binnenlands belastingstelsel, doch behoren als inkomstenbron van lagere openbare lichamen veeleer tot de parafiscale lasten. Bovendien worden zij niet op gelijke wijze op binnenlandse en ingevoerde goederen geheven. Ook al is het heffingpercentage in beide gevallen gelijk, de belastinggrondslag is slechts dezelfde voor papier en karton. Voor papierprodukten en bewerkt papier daarentegen, dat wil zeggen voor produkten vervaardigd op basis van papier of karton, verschilt de belastinggrondslag naargelang het om nationale dan wel ingevoerde produkten gaat.

- a) Bij *nationale produkten* dient men twee gevallen te onderscheiden:
 - wanneer de producent van de grondstof deze aan een verwerkend bedrijf (bij voorbeeld een behangselfabriek) verkoopt, is de belastinggrondslag het netto fac-

tuurbedrag (artikel 1, eerste alinea, ministerieel besluit van 3 juli 1940);

- wanneer de producent van de grondstof deze zelf verwerkt en het aldus verkregen produkt verkoopt, is de belastinggrondslag in beginsel 70 % van het netto factuurbedrag, dus 70 % van de prijs van het eindprodukt.

Op voorstel van de ENCC evenwel kan de bevoegde minister dat percentage wijzigen, met name wanneer de waarde van het papier vrij gering is en minder bedraagt dan 70 % van de totale waarde van het eindprodukt (artikel 9, ministerieel besluit van 3 juli 1940).

- b) Bij *geïmporteerde produkten* daarentegen is de belastinggrondslag *steeds* 70 % van de waarde van het produkt, dat wil zeggen, volgens artikel 7, tweede alinea, van genoemd besluit, de waarde van het produkt zelf, vermeerderd met bepaalde verpakkings-, verzekerings- en vervoerskosten, ook indien deze kosten niet aan de importeur in rekening zijn gebracht. Hier is dus sprake van een dubbele discriminatie:

- vergelijkt men de heffing op het ingevoerde produkt en die op de binnenlandse *grondstof*, dan wordt het ingevoerde produkt belast op basis van de totale gefactureerde waarde en niet slechts op basis van de prijs van het als grondstof beschouwde papier;

- vergelijkt men de heffing op het ingevoerde produkt en die op het binnenlandse *eindprodukt*, dan is de belastinggrondslag voor het nationale produkt 70 % van de nettoprijs tegenover 70 % van de brutoprijs voor het ingevoerde produkt. Anders dan bij nationale produkten kan de grondslag bij ingevoerde produkten niet op minder dan 70 % worden gesteld.

De discriminatie is bijzonder opvallend bij vergelijking van de belastinggrondslag

voor het ingevoerde produkt en die voor het als grondstof gebruikte nationale produkt, maar zij treedt even goed aan de dag bij vergelijking van de belastinggrondslag voor geïmporteerde produkten en die voor het nationale eindprodukt na verwerking van de grondstof.

Gelet op het voorgaande, stelt Meroni voor de laatste drie vragen, betreffende de uitlegging van artikel 95, te beantwoorden als volgt:

- a) Met inachtneming van 's Hofs rechtspraak in de zaken-Capolongo (77/72) en IGAV (94/74) moet op de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 95 ook van toepassing is op parafiscale heffingen.
- b) De vijfde vraag zou beantwoord moeten worden als volgt:
 - er is sprake van een krachtens artikel 95 verboden fiscale discriminatie, wanneer de belasting op het nationale eindprodukt (in casu behangspapier) geheven wordt op grondslag van de netto prijs van de grondstof (in casu papier), terwijl bij het gelijksoortige ingevoerde produkt de belasting wordt berekend op basis van de totale waarde van het produkt in de zin van de vijfde vraag van de verwijzingsbeschikking;
 - er is sprake van fiscale discriminatie in de zin van artikel 95 wanneer volgens de nationale wettelijke regeling de belasting van het nationale eindprodukt theoretisch wordt berekend over de totale waarde, maar zij slechts wordt toegepast ingeval het eindprodukt wordt vervaardigd door de producent van de grondstof, terwijl dit laatste in werkelijkheid nooit, althans slechts voor een marginaal gedeelte van de Italiaanse markt het geval is;
 - de omstandigheid dat volgens de nationale wettelijke regeling de administratie de belastinggrondslag (ook) voor ingevoerde produkten kan verlangen, verhindert niet dat de in casu beschreven situaties

zijn te beschouwen als fiscale discriminaties in de zin van artikel 95 van het Verdrag.

- c) De zesde vraag, namelijk of de importeurs van een produkt waarop een discriminerende belasting in de zin van artikel 95 wordt geheven, ingevolge de rechtstreekse werking van deze bepaling recht hebben op terugbetaling van het onverschuldigd betaalde, moet eveneens bevestigend worden beantwoord. Dit subjectieve recht bestaat ingevolge artikel 95, derde alinea, in elk geval vanaf 1 februari 1962.

Na dit voorstel betreffende de aan de Pretore te Milaan te geven antwoorden, betwist Meroni het betoog van de ENCC als zouden de correctieven die reeds bij het besluit van 3 juli 1940 in het litigieuze heffingsstelsel zijn aangebracht, het discriminerende karakter daaraan ontnemen. Wat de ENCC daaromtrent ook beweert, artikel 9 van genoemd besluit heeft slechts betrekking op nationale eindprodukten en niet op ingevoerde produkten. Dit wordt bevestigd door de latere wijzigingen, met name die van artikel 5 van het ministerieel besluit van 26 juni 1976 (dat de geïmporteerde produkten uitdrukkelijk vermeldt) en het besluit van het bestuur van de ENCC van 28 september 1976, waarbij de belastinggrondslag voor geïmporteerde produkten met $\frac{2}{3}$ is verminderd (bijlagen 7 en 8 bij de memorie van Meroni).

Maar ook indien de stelling van de ENCC juist zou zijn en de verlaging, bedoeld in artikel 9 van het ministerieel besluit van 3 juli 1940, ook voor ingevoerde produkten zou gelden, doet de zuiver facultatieve aard van deze verlaging, die geheel ter discretie van de administratie staat, niet af aan het bestaan van een discriminatie in de zin van artikel 95. De structuur van de nationale regeling zou slechts met artikel 95 stroken, wanneer de waarde van de in het eindprodukt verwerkte hoeveelheid papier wordt genomen als grondslag voor de berekening van het bedrag van de heffing waarmee het door verwerking van de

grondstof verkregen ingevoerde produkt wordt belast. Volgens Meroni is ook de nieuwe regeling van het ministerieel besluit van 26 juni 1976 nog discriminerend.

Ook het besluit van het ENCC-bestuur om de belastbare grondslag bij behangselpapier met $\frac{2}{3}$ te verminderen, is strijdig met de gemeenschapsbepalingen, zolang de nationale regeling er niet van uitgaat dat zowel voor nationale eindprodukten als voor gelijksoortige ingevoerde produkten de waarde van het erin verwerkte papier de enige en uniforme belastinggrondslag is.

Overwegende dat ter terechtzitting van 25 januari 1977 mondelinge opmerkingen zijn gemaakt door verweerster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door G. M. Ubertazzi en F. Capelli, advocaten te Milaan; de ENCC, ten deze vertegenwoordigd door G. Marchesini, advocaat te Milaan; de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door A. Abate als gemachtigde; en de regering van de Italiaanse Republiek, ten deze vertegenwoordigd door N. Fiumara als gemachtigde.

Tijdens deze openbare terechtzitting heeft de regering van de Italiaanse Republiek het volgende naar voren gebracht.

De omstandigheid dat de aankoop van geïmporteerd krantenpapier slechts wordt gesubsidieerd wanneer de invoer via de ENCC loopt, is volgens de Italiaanse regering niet in strijd met artikel 30 van het Verdrag. Deze voorwaarde beperkt de invoer niet, maar leidt ze langs bepaalde kanalen. En wanneer er al sprake zou zijn van een indirecte beperking, dan hangt dit noodzakelijkerwijze samen met de aard van iedere vorm van steun. De verenigbaarheid van de ENCC-regeling met het Verdrag moet derhalve uitsluitend aan de artikelen 92 tot 94 worden getoetst. Het getuigt van willekeur wanneer de Commissie onderscheid maakt tussen de materiële elementen van de steun (zoals de economische rechtvaardiging er-

van, de aard van de produkties die ervoor in aanmerking komen, en het bedrag van de subsidie), die onder de artikelen 92 tot 94 zouden vallen, en de formele elementen (zoals de voorwaarden voor toekenning), die als zodanig onder andere verdragsbepalingen zouden kunnen vallen. De voorwaarde die voor toekenning van steun is gesteld, is een der modaliteiten ervan; zij is een kenmerk van de steunmaatregel en dus een integrerend onderdeel ervan.

De per 1 januari 1974 op dit punt ingevoerde wijziging, vastgelegd in wet nr. 172 van 6 juni 1975 en het ministerieel besluit van 13 januari 1976, is geen bewijs van de onwettigheid van het vroegere stelsel. Zij diende slechts om de onduidelijkheden van de oude regeling weg te nemen.

Vervolgens bespreekt de Italiaanse regering de vragen met betrekking tot artikel 95 van het Verdrag. Het is onjuist om te stellen dat nationale en ingevoerde produkten volgens verschillende grondslag worden belast. Artikel 1 van het ministerieel besluit van 3 juli 1940 onderscheidt drie heffingsmogelijkheden voor nationale produkten:

- 1) in geval van overdracht van papier of karton wordt de bijdrage berekend over het netto bedrag van de factuur bij de eerste overdracht door de papierfabriek;
- 2) in geval van overdracht van een eindprodukt is er een heffing over 70 % van het netto factuurbedrag bij de eerste overdracht;
- 3) in geval van gebruik of rechtstreeks verbruik van papier of karton door de papierfabriek, anders dan voor vervaardiging van het eindprodukt, is er een volledige heffing bij het gebruik of verbruik over de waarde van de gebruikte waar (papier).

In alle drie gevallen is de belastinggrondslag dezelfde, namelijk het gehalte aan papier. In het tweede geval, waarin het papiergehalte normaliter hoog is, wordt een forfaitair tarief van 70 % toegepast,

dat geacht wordt overeen te komen met de waarde van het papiergehalte van het eindprodukt. Omdat dit forfait evenwel te hoog kan blijken, kan de minister dit tarief desgevraagd verlagen.

Volgens de Italiaanse regering bestaat deze mogelijkheid ook bij ingevoerde produkten, niet dankzij een administratieve praktijk, maar op grond van een juiste uitlegging van de artikelen 8 en 9. Artikel 9, dat die verlaging mogelijk maakt, verwijst naar artikel 1, dat ook wordt vermeld in het voor de invoer geschreven artikel 8.

Evenmin kan worden gesteld dat het discretionaire karakter van 's ministers bevoegdheid ex artikel 9 om het tarief van 70 % te verlagen, een discriminerend element ten aanzien van ingevoerde produkten bevat, want dat discretionaire karakter speelt evenzeer een rol bij nationale als bij ingevoerde produkten.

Het bezwaar dat de heffingsgrondslag verschillend is doordat bij ingevoerde produkten elementen in aanmerking worden genomen die bij nationale produkten buiten beschouwing blijven, is volgens de Italiaanse regering van weinig

betekenis. Het enige duidelijke verschil betreft in wezen de kosten van het transport tot aan de grens, die alleen bij ingevoerde produkten in aanmerking moeten worden genomen. Dit verschil is geen discriminatie: de situatie van het ingevoerde en die van het nationale produkt kunnen eerst worden vergeleken nadat de produkten in Italië in het verkeer zijn gebracht.

Met betrekking tot een eventueel recht van de ondernemingen op restitutie van reeds betaalde heffingen, verwijst de Italiaanse regering naar haar opmerkingen in de zaken 33/76 (arrest van 16. 12. 1976, Rewe, nog niet gepubliceerd) en 77/76 (Cucchi, nog aangehangig). Zij heeft daar betoogd dat de rechtstreekse werking van de gemeenschapsnormen betreffende het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten niet het recht geeft terugbetaling van betaalde belastingen te vorderen voordat deze inderdaad als heffingen van gelijke werking zijn gekwalificeerd. Dezelfde conclusie geldt mutatis mutandis ten aanzien van de artikelen 30 en 95 van het Verdrag.

Overwegende dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 februari 1977 conclusie heeft genomen.

Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat de Pretore te Milaan bij beschikking van 25 juni 1976, ingekomen ter griffie van het Hof op 26 juli 1976, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verscheidene vragen heeft gesteld over de uitlegging van de artikelen 30 en 95 van het Verdrag;

dat deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de Italiaanse koopster van geïmporteerd behangselpapier — verweerster in het hoofdgeding — en haar Italiaanse verkoopster — verzoekster in het hoofdgeding —, die aan eerstgenoemde een deel van de heffing heeft doorberekend welke zij voordien bij de invoer van de waar in Italië had afgedragen aan de Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta (na te noemen ENCC), zulks overeenkomstig wet nr. 868

van 13 juni 1940 en wet nr. 168 van 28 maart 1956 (GU 170 van 22. 7. 1940, resp. GU 79 van 3. 4. 1956) juncto het ministerieel besluit van 3 juli 1940 (GU 175 van 27. 7. 1940);

- 2 dat de ENCC, een Italiaans publiekrechtelijk lichaam, tot taak heeft de produktie van cellulose en papier in Italië onder meer door middel van subsidies te bevorderen en te regelen;

dat onder de steunregelingen die de ENCC administreert, een belangrijke plaats wordt ingenomen door subsidies aan ondernemingen, waardoor deze het voor hun uitgaven benodigde papier tegen verlaagde prijs van de papierfabrieken kunnen kopen;

dat de activiteit van de ENCC wordt gefinancierd uit heffingen op in Italië vervaardigde cellulose, papier en karton, die in verschillende produktie- en verhandelingsfasen worden toegepast, alsmede uit heffingen op overeenkomstige geïmporteerde produkten, toegepast op het moment van invoer;

- 3 dat krachtens de genoemde Italiaanse wetgeving de importeur die de verschuldigde heffing aan de ENCC heeft betaald, een gedeelte ervan aan zijn afnemers mag doorberekenen;

dat verweerster in het hoofdgeding ter rechtvaardiging van haar weigering om dat gedeelte te betalen, aanvoert enerzijds dat de bij genoemde wettelijke bepalingen ingevoerde steunregeling in haar geheel onverenigbaar is met het EEG-Verdrag wegens strijd met artikel 30, zodat de toepassing van deze heffingen onrechtmatig is en verzoekster in het hoofdgeding ze mitsdien ook niet mag afwentelen op haar kopers, en anderzijds dat de litigieuze heffing op zich beschouwd een discriminerende binnenlandse belasting is en als zodanig in strijd met artikel 95 van het Verdrag;

- 4 Overwegende nog, ter verduidelijking, dat de beweerde schending van artikel 30 hierin zou bestaan, dat de ENCC destijds de aankoop van krantenpapier door ondernemingen slechts subsidieerde wanneer dat papier in Italië was vervaardigd dan wel door de ENCC was ingevoerd, doch niet wanneer het rechtstreeks uit een andere Lid-Staat was geïmporteerd;

dat wat de door de ENCC toegepaste heffing betreft, de schending van artikel 95 hierin zou bestaan, dat de heffingsgrondslag voor papier en karton en voor papierwaren (waaronder behangselpapier) verschilt naar gelang het produkt in Italië is vervaardigd dan wel is ingevoerd;

- 5 Overwegende dat de gestelde vragen in wezen het punt aan de orde stellen of een nationale rechterlijke instantie, gevraagd om een uitspraak over de verenigbaarheid met het Verdrag van een stelsel van staatssteun in de zin van artikel 92 of over bepaalde uitvoeringsbepalingen ervan, daarbij tevens mag onderzoeken of inbreuk is gemaakt op de artikelen 30 en 95, en zo ja, welke dan de criteria zijn aan de hand waarvan in gevallen als het onderhavige zodanige inbreuk moet worden vastgesteld;

dat erop zij gewezen dat die vragen betrekking hebben op de situatie zoals deze bestond voordat de in geding zijnde steunregeling op verlangen van de Commissie — handelende krachtens haar bevoegdheden ex artikel 93, lid 2, van het Verdrag — per 1 januari 1974 door de Italiaanse Staat is gewijzigd;

De eerste drie vragen

- 6 Overwegende dat in de eerste plaats wordt gevraagd of „een stelsel van subsidies, toegepast door een openbaar lichaam en gegrond op een interne regeling, waardoor (gedurende de in casu van belang zijnde periode) nationale uitgevers alleen van nationale papierfabrieken krantenpapier tegen verlaagde prijs kunnen betrekken, terwijl uit de Lid-Staten ingevoerd krantenpapier alleen kan worden betrokken tegen de volle prijs en niet wordt gesubsidieerd, een in artikel 30 en volgende EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepaling is”;

dat ten aanzien van deze vraag dient opgemerkt dat blijkens de weergegeven feiten bij het antwoord rekening moet worden gehouden met de omstandigheid dat destijds alleen rechtstreeks en buiten de ENCC om ingevoerd papier buiten de subsidieregeling viel;

dat in de tweede plaats wordt gevraagd of „de eventuele onrechtmatigheid in de zin van artikel 30 van het Verdrag of van een andere communautaire bepaling (met name richtlijn 70/50 van 22 december 1969) van bovenbedoeld subsidiestelsel, gelet op het feit dat dit wordt gefinancierd uit parafiscale heffingen op uit andere Lid-Staten ingevoerde papierprodukten, op haar beurt deze heffingen — voor zover toegepast op ingevoerde communautaire produkten — onrechtmatig maakt, doordat de opbrengst daarvan is bestemd voor de financiering van een activiteit die wegens strijd met de verdragsbepalingen ongeoorloofd is”;

dat, zo de eerste twee vragen bevestigend zouden worden beantwoord, vervolgens wordt gevraagd of „de bepalingen van artikel 30 en volgende EEG-Verdrag rechtstreeks toepasselijk zijn en de importeurs van communautaire

produkten een subjectief recht geven om terugbetaling te vorderen van de betaalde heffingen (en vanaf welk tijdstip)";

- 7 Overwegende dat deze drie vragen tezamen moeten worden beantwoord;
- 8 Overwegende dat het in artikel 30 EEG-Verdrag vervatte verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking enerzijds betrekking heeft op maatregelen met het karakter van een geheel of gedeeltelijk invoerverbod en anderzijds, overeenkomstig richtlijn nr. 70/50 van de Commissie van 22 december 1969 (PB 1970, L 13, blz. 29), op „de maatregelen, andere dan die welke zonder onderscheid op nationale en op ingevoerde produkten van toepassing zijn, die een belemmering vormen voor de invoer die mogelijk zou zijn indien deze maatregelen niet bestonden, met inbegrip van de maatregelen die de invoer moeilijker of duurder maken dan de afzet van de nationale productie”;
- 9 Overwegende dat het toepassingsgebied van artikel 30, hoe uitgestrekt het ook moge zijn, niet de belemmeringen omvat die onder andere bijzondere bepalingen van het Verdrag vallen;

dat immers, waar de rechtsgevolgen van toepassing of eventuele schending van die verschillende bepalingen moeten worden vastgesteld met het oog op het specifieke doel ervan binnen het geheel der doelstellingen van het Verdrag, deze gevolgen van verschillende aard kunnen zijn, zodat het noodzakelijk is tussen elks toepassingsgebied te onderscheiden, onder voorbehoud evenwel van situaties waarop twee of meer bepalingen van gemeenschapsrecht tegelijkertijd van toepassing kunnen zijn;

dat aldus belemmeringen van fiscale aard of met gelijke werking, zoals bedoeld in de artikelen 9 tot 16 en 95 van het Verdrag, niet onder het verbod van artikel 30 vallen;

- 10 dat evenzo een stelsel van staatssteun of een steunregeling die met overheidsmiddelen wordt bekostigd, niet reeds als zodanig met een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 is gelijk te stellen op grond van de enkele omstandigheid dat die regeling door begunstiging van bepaalde nationale ondernemingen of producties de invoer van gelijksoortige of concurrerende produkten uit de andere Lid-Staten althans indirect zou kunnen belemmeren;

- 11 Overwegende voorts dat ofschoon volgens artikel 92, lid 1, steunmaatregelen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, dit verbod blijkens de leden 2 en 3 van genoemd artikel en artikel 93, lid 2, derde alinea, absoluut noch onvoorwaardelijk is;

dat niet slechts artikel 92, lid 2, een aantal uitzonderingen vermeldt, doch de artikelen 92 en 93 bovendien de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid laten en de Raad een uitgebreide bevoegdheid geven om in afwijking van het algemene verbod van artikel 92, lid 1, steunmaatregelen van Staten toe te staan;

- 12 dat blijkens al deze overwegingen het Verdrag, door bij artikel 93 het voortdurende onderzoek van en het toezicht op steunmaatregelen aan de Commissie op te dragen, beoogt de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te doen vaststellen door middel van een geëigende procedure, voor de toepassing waarvan de Commissie verantwoordelijk is, zulks onder toezicht van het Hof van Justitie;

dat mitsdien de particulieren de verenigbaarheid van een steunmaatregel met het gemeenschapsrecht voor de nationale rechter niet met een beroep op artikel 92 alleen kunnen betwisten, noch hem ten principale dan wel bij wege van incident kunnen verzoeken de onverenigbaarheid ervan vast te stellen;

dat een dermate ruime uitlegging van artikel 30, waardoor een steunmaatregel in de zin van artikel 92 zonder meer zou worden gelijkgesteld met een kwantitatieve beperking als bedoeld in artikel 30, de strekking van de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag zou veranderen en een aantasting zou zijn van het stelsel van bevoegdheidsverdeling voortvloeiende uit de procedure van voortdurend onderzoek overeenkomstig artikel 93 van het Verdrag;

- 13 Overwegende dat het verbod van artikel 30 betreffende kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking dwingend en uitdrukkelijk is en voor zijn toepassing geen enkele nadere tussenkomst van de Lid-Staten of de gemeenschapsinstellingen behoeft;

dat het derhalve rechtstreeks werkt en voor de particulieren rechten doet ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven, zulks blijkens artikel 32, tweede alinea, van het Verdrag uiterlijk sedert het einde van de overgangsperiode, dat wil zeggen sedert 1 januari 1970;

- 14 Overwegende dat er een dermate nauw verband kan bestaan tussen enerzijds het doel van een steunmaatregel en anderzijds bepaalde uitvoeringsvoorschriften ervan die met bijzondere verdragsbepalingen — naast de artikelen 92 en 93 — in strijd zijn, dat een afzonderlijke beoordeling van die voorschriften niet mogelijk is en ter beoordeling van hun consequenties voor de verenigbaarheid van de steunmaatregel in zijn geheel noodzakelijkerwijze de procedure van artikel 93 moet worden gevolgd;

dat dit evenwel anders is wanneer men bij het onderzoek van een steunregeling voorwaarden of elementen kan onderscheiden die, ofschoon deel van de regeling, niet geacht kunnen worden noodzakelijk te zijn ter bereiking van het doel of voor de goede werking ervan;

dat men in dit laatste geval aan de uit de artikelen 92 en 93 voortvloeiende bevoegdheidsverdeling geen argumenten kan ontleen voor de conclusie dat deze bepalingen in geval van schending van andere, rechtstreeks werkende verdragsbepalingen voor de nationale rechter niet kunnen worden ingeroepen op grond van de enkele omstandigheid dat het in geding gebrachte element een uitvoeringsvoorschrift van een steunmaatregel is;

- 15 dat de omstandigheid dat een steunmaatregel naar zijn aard vaak beschermend werkt en daardoor leidt tot een zekere afscherming van de markt tegenover de produkties van ondernemingen die de steun niet ontvangen, geen rechtvaardiging vormt voor beperkingen die verder gaan dan noodzakelijk is ter bereiking van de krachtens het Verdrag toegestane doelen van de maatregel;

dat zulks het geval zou zijn bij een uitvoeringsbepaling volgens welke steun wordt verleend aan ondernemingen die produkten via een overheidsorgaan invoeren, doch niet bij rechtstreeks invoer, wanneer deze voorwaarde niet kennelijk noodzakelijk is ter bereiking van het doel van die steun of voor de goede werking ervan;

- 16 Overwegende evenwel dat in verband met de tweede vraag erop moet worden gewezen dat wanneer een steunregeling een element bevat dat eventueel een — ter bereiking van het doel van de steun niet noodzakelijke — maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt, dit de nationale rechter niet de bevoegdheid geeft de steunregeling in haar geheel onverenigbaar met het Verdrag te verklaren, noch uit dien hoofde de heffingen ter financiering van de steun onwettig te verklaren op grond dat daarmee een met het Verdrag onverenigbare steun wordt bekostigd;

- 17 dat derhalve op de eerste drie vragen moet worden geantwoord a) dat artikel 30 EEG-Verdrag rechtstreeks werkt en uiterlijk sedert het einde van de overgangperiode voor de particulieren rechten doet ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven; b) dat de steunmaatregelen bedoeld in de artikelen 92 en 93 van het Verdrag, als zodanig niet vallen onder het bereik van het verbod van artikel 30 betreffende kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking, maar dat uitvoeringsbepalingen van een steunmaatregel, die, zonder voor het doel of de goede werking ervan noodzakelijk te zijn, met dat verbod in strijd zijn, uit dien hoofde onverenigbaar met die bepaling kunnen worden verklaard; c) dat de omstandigheid dat een uitvoeringsbepaling van een steunmaatregel, die voor het doel of de goede werking ervan niet noodzakelijk is, onverenigbaar is met een andere verdragsbepaling dan de artikelen 92 en 93, de steunmaatregel in zijn geheel niet ongeldig en de financieringswijze ervan niet onwettig maakt;

De vierde vraag

- 18 Overwegende dat zo de voorgaande vragen ontkennend zouden worden beantwoord, in de vierde plaats wordt gevraagd of „het verbod van artikel 95 van het Verdrag tot toepassing van fiscale discriminaties ook geldt voor bijzondere heffingen die zowel op nationale als op geïmporteerde goederen worden gelegd en waarvan de opbrengst is bestemd voor lagere, van de Staat onderscheiden, openbare lichamen”;

dat gezien het antwoord op de eerste drie vragen, er termen aanwezig zijn om ook de vierde te beantwoorden;

- 19 Overwegende dat aangezien artikel 95 van het Verdrag betrekking heeft op binnenlandse belastingen van welke aard ook, een belasting of heffing niet buiten het toepassingsgebied van dit artikel valt vanwege het feit dat zij door of ten behoeve van een van de Staat onderscheiden openbaar lichaam wordt opgelegd, een bijzondere belasting is dan wel een bijzondere bestemming heeft;

De vijfde en de zesde vraag

- 20 Overwegende dat in de vijfde plaats wordt gevraagd of „er sprake is van een verboden discriminatie in de zin van artikel 95 EEG-Verdrag wanneer bedoelde heffingen op het betrokken nationale produkt (in casu behangselpapier) wordt berekend op de enkele grondslag van de prijs van het als grond-

stof gebruikte papier, terwijl de heffingsgrondslag voor het overeenkomstige geïmporteerde produkt wordt gevormd door de totale waarde ervan — waarbij onder totale waarde van het geïmporteerde produkt wordt verstaan de gefactuurde kostprijs van het eindprodukt (derhalve bestaande uit de kostprijs van de grondstof plus de toegevoegde waarde) vermeerderd met de ,vracht- of verschepingskosten, commissieloon, verzekerings- en transportkosten, et cetera tot aan de grens, ook indien deze kosten geheel of gedeeltelijk niet zijn be- grepen in de factuur van de verkoper' —”;

dat de zesde vraag luidt of „wanneer blijkens het antwoord op de vijfde vraag de discriminerende toepassing van een heffing — discriminerend wegens de alleen voor geïmporteerde produkten geldende hogere heffingsgrondslag — verboden is, artikel 95 van het Verdrag voor de importeurs van uit de Lid-Staten afkomstige produkten het subjectieve recht doet ontstaan om terugbetaling te vorderen van het sedert 1 januari 1962 — begindatum van de tweede etappe — te veel betaalde gedeelte dier heffing”;

- 21 Overwegende dat bij de toepassing van artikel 95 EEG-Verdrag niet slechts moet worden gelet op het tarief van de binnenlandse belasting die al dan niet rechtstreeks op nationale en ingevoerde produkten wordt geheven, doch ook op de grondslag en de heffingsmodaliteiten ervan;

dat zodra verschillen in dit opzicht ertoe kunnen leiden dat het ingevoerde produkt in hetzelfde stadium van produktie of verhandeling hoger wordt belast dan het gelijksoortige nationale produkt, inbreuk wordt gemaakt op het verbod van artikel 95;

dat dit bij een naar de waarde van het produkt berekende belasting het geval zou zijn wanneer alleen bij het geïmporteerde produkt waarderingsfactoren in aanmerking worden genomen die de waarde ervan ten opzichte van het overeenkomstige nationale produkt zouden kunnen vergroten;

dat de omstandigheid dat de administratie bevoegd is om zowel voor nationale als voor geïmporteerde produkten een belastingverlaging toe te staan, niet afdoet aan die met artikel 95 strijdige discriminatie;

- 22 Overwegende dat, zoals het Hof — laatstelijk in zijn arrest van 17 februari 1976 (zaak 45/75, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 193) — voor recht heeft verklaard, artikel 95 EEG-Verdrag rechtstreekse werking heeft en voor de justitiabelen rechten doet ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven;

dat het evenwel aan de nationale rechter staat om in het kader van zijn eigen rechtsstelsel vast te stellen of een discriminerende binnenlandse belasting in de zin van artikel 95 geacht moet worden in haar geheel onverschuldigd te zijn betaald dan wel slechts voor het gedeelte waarmee het ingevoerde produkt hoger is belast dan het nationale produkt;

Ten aanzien van de kosten

- 23 Overwegende dat de kosten door de regering van de Italiaanse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Pretore te Milaan bij diens beschikking van 25 juni 1976 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Artikel 30 EEG-Verdrag heeft rechtstreekse werking en doet, uiterlijk sedert het einde van de overgangperiode, voor de justitiabelen rechten ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven.
2. De steunmaatregelen bedoeld in de artikelen 92 en 93 van het Verdrag, vallen als zodanig niet onder het bereik van het verbod van artikel 30 betreffende kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking, maar uitvoeringsbepalingen van een steunmaatregel, die, zonder voor het doel of de goede werking ervan noodzakelijk te zijn, met dat verbod in strijd zijn, kunnen uit dien hoofde onverenigbaar met de bepaling worden verklaard.
3. De omstandigheid dat een uitvoeringsbepaling van een steunmaatregel, die voor het doel of de goede werking ervan niet noodzakelijk is, onverenigbaar is met een andere verdragsbepaling dan de artikelen 92 en 93, maakt de steunmaatregel in zijn geheel niet ongeldig en de financieringswijze ervan niet onwettig.

4. Aangezien artikel 95 EEG-Verdrag betrekking heeft op binnenlandse belastingen van welke aard ook, valt een belasting of heffing niet buiten het toepassingsgebied van dit artikel vanwege het feit dat zij door of ten behoeve van een van de Staat onderscheiden openbaar lichaam wordt opgelegd, een bijzondere belasting is dan wel een bijzondere bestemming heeft.
5. Bij de toepassing van artikel 95 moet niet slechts worden gelet op het tarief van de binnenlandse belasting die al dan niet rechtstreeks op nationale en ingevoerde produkten wordt geheven, doch ook op de grondslag en de heffingsmodaliteiten ervan.

Zodra verschillen in dit opzicht ertoe kunnen leiden dat het ingevoerde produkt in hetzelfde stadium van produktie of verhandeling hoger wordt belast dan het gelijksoortige nationale produkt, wordt inbreuk gemaakt op het verbod van artikel 95.

6. Het staat aan de nationale rechter om in het kader van zijn eigen rechtsstelsel vast te stellen of een discriminerende binnenlandse belasting in de zin van artikel 95 geacht moet worden in haar geheel onverschuldigd te zijn betaald dan wel slechts voor het gedeelte waarmee het ingevoerde produkt hoger is belast dan het nationale produkt.

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	Sørensen
Mackenzie Stuart		O'Keefe	Bosco	Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op tweeëntwintig maart negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher