

|

61995J0280

Domstolens Dom (Sjette Afdeling) af 29. januar 1998. - Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod den Italienske Republik. - Statsstøtte - Lempelse for visse skatter - Tilbagesøgning af støtte - Ingen absolut umulighed. - Sag C-280/95.

Samling af Afgørelser 1998 side I-00259

Sammendrag

Parter

Dommens præmisser

Afgørelse om sagsomkostninger

Afgørelse

Nøgleord

Traktatbrudssoegsmaal - manglende efterkommelse af en beslutning fra Kommissionen om en statsstoetteforanstaltning - beslutning ikke anfaegtet ved et annulationssoegsmaal - indsigelser - gennemfoerelse absolut umulig - bedoemmelseskriterier

(EF-traktaten, art. 93, stk. 2)

Sammendrag

Saafrømt et traktatbrudssoegsmaal anlaegges mod en medlemsstat, der er adressat for en beslutning, som er truffet i medfoer af traktatens artikel 93, stk. 2, og som ikke er anfaegtet ved et annulationssoegsmaal, og hvorved det paalaegges medlemsstaten at kraeve en ulovlig stoette tilbagebetalt, er den eneste indsigelse, som kan goeres gaeldende over for paastanden, indsigelsen om, at det er absolut umuligt at gennemfoere beslutningen korrekt.

Denne betingelse er imidlertid ikke opfyldt, naar medlemsstatens regering udelukkende har underrettet Kommissionen om de retlige, politiske og praktiske vanskeligheder, som gennemfoerelsen af beslutningen indebar, uden at have gjort noget forsoeg paa at tilbagesoege stoetten hos de paagaeldende virksomheder eller foreslaa Kommissionen saadanne alternative metoder til gennemfoerelse af beslutningen, som ville have gjort det muligt at overvinde vanskelighederne.

Selv om uoverstigelige vanskeligheder kan hindre en medlemsstat i at efterkomme sine

forpligtelser efter fællesskabsretten, kan en simpel frygt for saadanne vanskeligheder endvidere ikke begrunde, at medlemsstaten ikke anvender fællesskabsretten korrekt.

Parter

I sag C-280/95,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Antonio Aresu og Anders C. Jessen, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmaegtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsoeger,

mod

Den Italienske Republik ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmaegtiget, bistaaet af statens advokat Oscar Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg paa Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsoegt,

"angaaende en paastand om, at det fastslaas, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten ved ikke at have truffet de noedvendige foranstaltninger for at efterkomme Kommissionens beslutning 93/496/EOEF af 9. juni 1993 om en procedure vedroerende statsstoette C 32/92 (ex NN 67/92) - Italien (skattefradrag til erhvervsudoevende vognmaend) (EFT L 233, s. 10) og saerligt ved ikke fra og med skatteaaret 1992 at have kraevet tilbagebetaling af stoetten, der har form af et fradrag i indkomstskat, kommuneskat eller moms, og som ulovligt blev indfoert til fordel for erhvervsudoevende vognmaend i Italien ved ministerielt dekret af 28. januar 1992,

har

DOMSTOLEN

(Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm, og dommerne R. Schintgen, G.F. Mancini, J.L. Murray og G. Hirsch (refererende dommer),

generaladvokat: N. Fennelly

justitssekretaer: ekspeditionssekretaer D. Louterman-Hubeau,

paa grundlag af retsmoderrapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlaeg i retsmodet den 15. maj 1997 af den italienske regering ved Oscar Fiumara og af Kommissionen ved Anders C. Jessen og Lauro Pignataro, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmaegtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgoerelse den 26. juni 1997,

afsagt foelgende

Dommens præmisser

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 18. august 1995 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 93, stk. 2, anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Kommissionens beslutning 93/496/EOEF af 9. juni 1993 om en procedure vedrørende statsstøtte C 32/92 (ex NN 67/92) - Italien (skattefradrag til erhvervsudøvende vognmænd) (EFT L 233, s. 10, herefter »beslutningen«) og særligt ved ikke fra og med skatteåret 1992 at have krævet tilbagebetaling af støtten, der har form af et fradrag i indkomstskat, kommuneskat eller moms, og som ulovligt blev indført til fordel for erhvervsudøvende vognmænd i Italien ved ministerielt dekret af 28. januar 1992.

2 Ved ministerielt dekret af 28. januar 1992 (GURI nr. 25 af 31.1.1992, s. 17, herefter »dekretet«) indførte den italienske regering for skatteåret 1992 og til fordel for italienske virksomheder, der udfører vejgodstransport for fremmed regning, et fradrag i indkomstskat, kommuneskat eller moms. De pågældende kunne anvende fradraget i den personlige indkomstskat, juridiske personers indkomstskat, den lokale indkomstskat og momstilsvaret, og de kunne ligeledes anvende det i forbindelse med betaling af de ved kilden indeholdte beløb i løn til ansatte eller i vederlag til selvstændige erhvervsdrivende. Fradragstidspunktet og hyppigheden deraf varierede alt efter den skatteart, som de fradragsberettigede valgte at lægge til grund for skattefradraget. Størrelsen af fradraget beregnedes efter forskellen mellem prisen på dieselolie i Italien og gennemsnitsprisen i de andre medlemsstater; skattefradragets samlede størrelse blev fastsat til 275 mia. ITL.

3 Kommissionen, der ikke havde modtaget nogen underretning fra den italienske regering forud for indførelsen af skattefradraget, anmodede ved skrivelse af 15. april 1992 regeringen om at tilstille den detaljerede oplysninger om dekretet og anførte, at indførelsen af det pågældende skattefradrag kunne udgøre en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 92, stk. 1. Den italienske regering præciserede, at skattefradraget ikke udgjorde støtte i traktatens artikel 92's forstand, men snarere var en foranstaltning af rent fiskal karakter, der havde til formål at kompensere for de afgifter, der opkrævedes af transportvirksomheder, navnlig afgifterne på brændstof og smøremidler, hvorfor fradraget ikke skabte nogen konkurrencefordrejning. Ved skrivelse af 26. oktober 1992 meddelte Kommissionen den italienske regering, at den havde besluttet at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2.

4 Ved afslutningen af denne procedure vedtog Kommissionen beslutningen, hvis artikel 1, 2 og 3 bestemmer følgende:

»Artikel 1

Den støtte til erhvervsudøvende vognmænd i Italien i form af fradrag i indkomstskat, kommuneskat eller moms, som den italienske regering har indført ved lovdekret, er ulovlig, for saa vidt som den er ydet i strid med proceduren efter EOEF-traktatens artikel 93, stk. 3. Støtten er desuden uforenelig med det fælles marked efter EOEF-traktatens artikel 92, stk. 1, for saa vidt som den hverken opfylder nogen af undtagelsesbetingelserne i artikel 92, stk. 2 og 3, eller betingelserne i forordning (EOEF) nr. 1107/70.

Artikel 2

Den Italienske Republik ophæver den i artikel 1 omhandlede støtte og sikrer, at den ydede støtte tilbagebetales inden to måneder fra meddelelsen af denne beslutning. Støtten tilbagebetales i henhold til national lovgivnings procedurer og bestemmelser, herunder især bestemmelserne om morarente af statens udestaaende fordringer, idet renterne beregnes fra datoen for ydelsen af den ulovlige støtte.

Artikel 3

Den italienske regering underretter inden to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den har truffet til at efterkomme den.«

5 Den Italienske Republik, der hverken anfaegtede beslutningen eller tog skridt til tilbagesøgning af skattefradraget, har gentagne gange forlaenget dekretets gyldighed, idet den dog fra skatteaaret 1993 ændrede fradragsordningen, saaledes at støtten ligeledes blev ydet til erhvervsudøevende vognmaend fra de andre medlemsstater i overensstemmelse med deres forbrug af dieselolie paa italiensk territorium (artikel 15 i lovdekret nr. 82 af 29.3.1993, konverteret til lov nr. 162 af 17.5.1993).

6 Den italienske regering meddelte ved skrivelse af 26. august 1993 Kommissionen, at eftersom det klagepunkt, der var fremsat over for den i beslutningen, primaert var baseret paa forskelsbehandlingen mellem italienske vognmaend og vognmaend fra de oevrige medlemsstater, havde regeringen fjernet den forskellige behandling, idet den fra skatteaaret 1993 ydede faelleskabsvognmaend en støtte, der oekonomisk var sammenlignelig med skattefradraget til de italienske vognmaend. Regeringen tilfoejede, at det teknisk ville vaere meget vanskeligt og omkostningskraevende for skattemyndighederne at tilbagesoege det allerede ydede skattefradrag, eftersom fradraget havde kunnet anvendes paa acontobeløb og restbeløb af direkte skatter samt paa maanedlige eller kvartalsvise afregninger af moms.

7 I sit svar af 24. november 1993 anfoerte Kommissionen, at beslutningen ikke blot var begrundet i en forskelsbehandling mellem italienske vognmaend og vognmaend fra de oevrige medlemsstater, men ligeledes i, at der forelaa konkurrencefordrejning. Den manglende tilbagesøgning af den i 1992 ydede støtte og forlaengelsen af skattefradragsordningen - uanset ændringen - indebar herefter, at Den Italienske Republik ikke havde efterkommet beslutningen.

8 Ved skrivelse af 13. januar 1994 svarede den italienske regering, at den i beslutningen omhandlede tilbagebetaling teknisk ikke kunne lade sig goere, da den - paa grund af muligheden for at anvende skattefradraget paa forskellige former for skatter - ville forudsætte, at skattemyndighederne skulle foretage en lang række konkrete kontroller af selvangivelser fra ca. 150 000 vognmandsvirksomheder og deres repraesentanter.

9 Under den nu anlagte sag har Kommissionen gjort gaeldende, at der i beslutningen i klare vendinger er fastlagt en pligt for den italienske regering til at kraeve tilbagebetaling af støtten, og at Den Italienske Republik ved ikke at soege støtten tilbagebetalt foelgelig har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten.

10 Den Italienske Republik bestrider ikke, at paalaegget om tilbagesøgning foelger af, at støtten er erklæret for uforenelig med traktaten, og at den ikke har tilbagesøgt det skattefradrag, der blev ydet i skatteaaret 1992. Den har imidlertid taget til genmaele over for Kommissionens udsagn om, at den skulle have tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten, idet den har gjort gaeldende, at der foreligger en absolut umulighed for gennemfoerelse af beslutningen.

11 I den henseende har Den Italienske Republik for det foerste anfoert, at indfoerelsen af den omtvistede skattefradragsordning var et resultat af nogle alvorlige konflikter inden for vejtransportsektoren i slutningen i 1980'erne, som havde tungtvejende oekonomiske og sociale konsekvenser i Italien. I 1990 underskrev den italienske regering saaledes en aftaleprotokol med brancheforeningerne, som havde til formaal at begrænse alle omkostninger, der belastede vognmandserhvervet, og navnlig udgifterne til dieselolie. Blandt de foranstaltninger, der blev indfoert umiddelbart i forlaengelse af den naevnte protokol, var skattefradraget. Det ville udloese en genaabning af konflikten med endnu mere eksplosive konsekvenser, hvis man tilbagesoegte fradraget hos en gruppe, der havde opnaaet en - lovlig eller ulovlig - begunstigelse paa baggrund af en meget beslutsom og koncentreret kamp.

12 Kommissionen har heroverfor anfoert, at den italienske regerings argumentation indebaerer, at det med henblik paa at kunne paaberaabe sig en undskyldning om absolut umulighed for tilbagesoegning af stoetten ville vaere tilstraekkeligt, at stoetten er blevet ydet til en sektor med et meget stort antal saerligt kraevende erhvervsdrivende, som raader over tilstraekkelige midler til at goere alvor af deres trusler. Til den fordel, de paagaeldende havde opnaaet ved ydelsen af stoetten, ville saaledes blive lagt en mulighed for at afskraekke ethvert forsoeg paa tilbagesoegning. En saadan argumentation er selvsagt uacceptabel.

13 Det skal herom bemaerkes, at gyldigheden af beslutningen ikke er omtvistet. Parterne er derimod uenige om, hvorvidt beslutningens artikel 2, hvorefter det omhandlede skattefradrag skal soeges tilbagebetalt, paalaegger en forpligtelse, som det er absolut umuligt af efterkomme. Saaledes foelger det af fast retspraksis, at den eneste indsigelse, som kan goeres gaeldende over for en af Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, nedlagt traktatbrudspaaestand, er indsigelsen om, at det er absolut umuligt at gennemfoere beslutningen korrekt (jf. navnlig dom af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, praemis 16).

14 Denne betingelse er imidlertid ikke opfyldt, naar den sagsoegte regering udelukkende har underrettet Kommissionen om de retlige, politiske og praktiske vanskeligheder, som gennemfoerelsen af beslutningen indebar, uden at have gjort noget forsoeg paa at tilbagesoege stoetten hos de paagaeldende virksomheder eller foreslaa Kommissionen saadanne alternative metoder til gennemfoerelse af beslutningen, som ville have gjort det muligt at overvinde vanskelighederne (dom af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, praemis 10, og af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Graekenland, Sml. I, s. 3131, praemis 20).

15 Dette er tilfaeldet i naervaerende sag. Efter det oplyste har den italienske regering saaledes ikke gjort noget som helst forsoeg paa at tilbagesoege det omhandlede skattefradrag. I mangel af skridt af den art er det ikke godtgjort, at det er umuligt at gennemfoere beslutningen om tilbagebetaling.

16 Det skal endvidere understreges, at selv om uoverstigelige vanskeligheder kan hindre en medlemsstat i at efterkomme sine forpligtelser efter faelleskabsretten (dom af 11.7.1985, sag 101/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2629, praemis 16), kan en simpel frygt for saadanne vanskeligheder ikke begrunde, at medlemsstaten ikke anvender faelleskabsretten korrekt (dom af 7.12.1995, sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4443, praemis 38, og af 9.12.1997, sag C-265/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6959, praemis 55).

17 Den italienske regerings argumentation paa dette punkt kan ikke tages til foelge, eftersom regeringen i den konkrete sag blot har formodet, at den tidligere konflikt inden for vejtransportsektoren ville bryde ud paa ny, men ikke har taget hensyn til alle aspekter af den aktuelle situation, herunder navnlig, at beslutningen nu foreligger, og, at det skal sikres, at den

efterleves.

18 Den Italienske Republik har dernæst anført, at det tillige er teknisk umuligt at gennemføre tilbagesøgningen af skattefradraget. Dette ville således forudsætte en generel fastlæggelse af de fradragsberettigede (ca. 100 000), gennemgang af hver enkelt tilfælde for et eller flere år (1992 og efterfølgende år), kontrol af det faktiske anvendte skattefradrag, fordeling af den enkeltes samlede brugte fradrag på forskellige skatteposter, tilvejebringelse af dokumentation til brug for hvert tilbagebetalingskrav og udfærdigelse af tilbagebetalingskravet, idet hver tjenestegren foretager tilbagesøgning af de skatter, som hører under dens kompetence, dels geografisk, dels efter skattens art. Det er klart, at en sådan tilbagesøgningsprocedure ville omfatte en lang række tjenestegrene spredt over hele landet (ligningskontorer, kompetente centre, kontorer med ansvar for direkte skatter og for moms) og stille krav om en kontrolvirksomhed udover, hvad der normalt foreskrives og planlægges efter i overensstemmelse med disses kapacitet. Anvendelsen af ressourcer til sådanne former for virksomhed ville i alvorlig grad skade tjenestegrenenes almindelige kontrolmuligheder og have skadelige konsekvenser for en ordentlig funktion af skattesystemet.

19 Den Italienske Republik har på dette grundlag kritiseret Kommissionen for at have forværret tilbagesøgningsproblemerne ved at have ventet næsten to år med at indbringe sagen for Domstolen.

20 Under henvisning til de italienske skatteregler har Kommissionen anført, at det dels i kraft af indføjelsen af et særligt skema i de fradragsberettigedes selvangivelser, som skal bruges til angivelse af den anvendte beregning og af fradragets betydning for de skyldige skatter, dels i kraft af den kontrol af selvangivelserne, som de lokale ligningskontorer skal udføre for at undersøge, om modtagerne af skattefradraget har anvendt denne støtte korrekt, vil være muligt for de italienske myndigheder at beregne de nøjagtige beløb i skattefradrag, som den enkelte berettigede har fratrukket i skattegrundlaget, dvs. det beløb, vognmaendene skal tilbagebetale.

21 Hvad angår de nærmere tilbagesøgningsbetingelser finder Kommissionen, at tilbagesøgningen af skatterne - der er omfattet godtgoerelsesordningen - ikke rejser andre vanskeligheder end dem, skattemyndighederne møder i forbindelse med berigtigelsen af selvangivelser på grundlag af de italienske regler (jf. de grundlæggende forskrifter: dekret nr. 600 fra republikkens præsident af 29.9.1973 om fælles bestemmelser vedrørende indkomstskattekontrol og dekret nr. 633 fra republikkens præsident af 26.10.1972 om indførelsen af og regler om merværdiafgift, som ændret flere gange), der foreskriver særlige procedurer, nemlig et paalæg, en eventuel tvangsinddrivelse og samarbejde med »guardia di finanza« (skatte- og afgiftsmyndighed), og gør det muligt at opkræve de skyldige beløb hos de skatte- og afgiftspligtige.

22 Kommissionen har endvidere anført, at dens opfattelse med hensyn til nødvendigheden af en tilbagebetaling af støtten har været åbenbar hele tiden.

23 Det skal i den henseende bemærkes, at selv om tilbagesøgningen af det omhandlede skattefradrag kan rejse administrative problemer, er dette ikke en omstændighed, der kan føre til, at tilbagesøgningen betragtes som teknisk umulig at gennemføre.

24 I retsmedet erkendte den italienske regerings repræsentant for øvrigt, at systemets indretning generelt set ikke var til hinder for tilbagesøgning af fradraget, da de italienske myndigheder er i stand til at identificere de forskellige vognmaend, at rekonstruere hver enkelts forhold ved undersøgelse af de indleverede selvangivelser, at udskille de forskellige skatter samt de dertil knyttede beløb, som er blevet fratrukket hos den enkelte vognmand, og at kræve tilbagebetaling fra hver af disse af et beløb til udligning af det ydede fradrag.

25 For saa vidt angaar de omkostninger dette ville medfoere for skattemyndighederne, bemaerkes, at den italienske regering senest i forbindelse med Kommissionens skrivelse af 15. april 1992 blev informeret om, at skattefradragsordningen muligvis var uforenelig med traktatens artikel 92, stk. 1, og dermed om risikoen for at skulle tilbagesoege fradraget. En anerkendelse af, at det under disse omstaendigheder skulle vaere umuligt at gennemfoere tilbagesoegningen, ville indebaere en fare for faelleskabsrettens gennemslagskraft paa statsstoetteomraadet, hvilket ikke kan tiltraedes.

26 Paa baggrund af ovenstaaende skal det fastslaas, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten ved ikke at have efterkommet beslutningen.

Afgørelse om sagsomkostninger

Sagens omkostninger

27 Ifoelge procesreglementets artikel 69, stk. 2, paalaegges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Den Italienske Republik har tabt sagen og paalaegges derfor at betale sagens omkostninger.

Afgørelse

Paa grundlag af disse praemisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

(Sjette Afdeling)

1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten ved ikke at have efterkommet Kommissionens beslutning 93/496/EOEF af 9. juni 1993 om en procedure vedroerende statsstoette C 32/92 (ex NN 67/92) - Italien (skattefradrag til erhvervsudoevende vognmaend).

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger