

|

61995J0280

Arrest van het Hof (Zesde kamer) van 29 januari 1998. - Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek. - Steunmaatregelen van de Staten - Korting op verschillende belastingen - Terugvordering van steun - Ontbreken van absolute onmogelijkheid. - Zaak C-280/95.

Jurisprudentie 1998 bladzijde I-00259

Samenvatting

Partijen

Overwegingen van het arrest

Beslissing inzake de kosten

Dictum

Trefwoorden

Beroep wegens niet-nakoming - Niet-naleving van beschikking van Commissie inzake steunmaatregel van staat - Beschikking waartegen geen beroep tot nietigverklaring is ingesteld - Verweermiddelen - Volstreekte onmogelijkheid van uitvoering - Beoordelingscriteria

(EG-Verdrag, art. 93, lid 2)

Samenvatting

Wanneer een beroep wegens niet-nakoming wordt ingesteld tegen een lidstaat tot wie een beschikking krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag is gericht, waartegen geen beroep tot nietigverklaring is ingesteld en waarbij de lidstaat wordt verplicht de onwettige steun terug te vorderen, is het enige verweer dat tegen het beroep kan worden aangevoerd, de volstreekte onmogelijkheid om de beschikking correct uit te voeren.

Aan deze voorwaarde wordt evenwel niet voldaan, wanneer de regering van de lidstaat zich ertoe beperkt, de Commissie in kennis te stellen van de juridische, politieke of praktische problemen die de uitvoering van de beschikking meebrengt, zonder tegen de betrokken ondernemingen enigerlei actie te ondernemen om de steun terug te vorderen en zonder de Commissie alternatieven voor de uitvoering van de beschikking voor te stellen, waardoor de moeilijkheden hadden kunnen worden overwonnen.

Al kunnen onoverwinnelijke moeilijkheden een lidstaat beletten de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te leven, de enkele vrees voor dergelijke moeilijkheden kan geen rechtvaardiging zijn om dit recht niet correct toe te passen.

Partijen

In zaak C-280/95,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Aresu en A. C. Jessen, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van dezelfde dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet de nodige maatregelen te treffen om te voldoen aan beschikking 93/496/EEG van de Commissie van 9 juni 1993 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), en door met name na te laten, met ingang van het belastingjaar 1992 over te gaan tot terugvordering van de steun die in de vorm van een belastingkrediet op de inkomstenbelasting, de gemeentebelasting of de belasting over de toegevoegde waarde bij ministerieel decreet van 28 januari 1992 onrechtmatig is ingevoerd ten behoeve van het beroepsvervoer van goederen over de weg in Italië, niet heeft voldaan aan de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE

(Zesde kamer),

samengesteld als volgt: H. Ragnemalm, kamerpresident, R. Schintgen, G. F. Mancini, J. L. Murray en G. Hirsch (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Fennelly

griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 15 mei 1997, waarbij de Italiaanse regering was vertegenwoordigd door O. Fiumara en de Commissie door A. C. Jessen en L. Pignataro, lid van de juridische dienst, als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 juni 1997,

het navolgende

Arrest

Overwegingen van het arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 18 augustus 1995, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 93, lid 2, EG-Verdrag verzocht vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek niet heeft voldaan aan de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen door niet de nodige maatregelen te treffen om te voldoen aan beschikking 93/496/EEG van de Commissie van 9 juni 1993 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), en door met name na te laten, met ingang van het belastingjaar 1992 over te gaan tot terugvordering van de steun die in de vorm van een belastingkrediet op de inkomstenbelasting, de gemeentebelasting of de belasting over de toegevoegde waarde bij ministerieel decreet van 28 januari 1992 onrechtmatig is ingevoerd ten behoeve van het beroepsvervoer van goederen over de weg in Italië.

2 Bij ministerieel decreet van 28 januari 1992 (GURI nr. 25 van 31 januari 1992, blz. 17; hierna: "decreet") heeft de Italiaanse regering voor het belastingjaar 1992 ten behoeve van de Italiaanse ondernemingen uit de sector van het wegvervoer van goederen voor rekening van derden een belastingkrediet ingevoerd op de inkomstenbelasting, de gemeentebelasting of de belasting over de toegevoegde waarde. Zij konden het aftrekken van de inkomstenbelasting voor natuurlijke of rechtspersonen, van de plaatselijke belasting over het inkomen en van de belasting over de toegevoegde waarde, alsmede bij de afdracht van de inhoudingen aan de bron op de inkomens van werknemers en van zelfstandigen. Het tijdstip en de frequentie van de aftrek waren afhankelijk van de soort belasting die als grondslag voor de toepassing van het belastingkrediet was gekozen. Het bedrag ervan werd berekend naar het verschil tussen de prijs van dieselolie in Italië en de gemiddelde prijs in de andere lidstaten; het totale bedrag van het belastingkrediet werd op 275 miljard LIT gesteld.

3 Daar de Commissie geen kennisgeving van de Italiaanse regering had ontvangen vóór de invoering van het belastingkrediet, verzocht zij bij brief van 15 april 1992 om gedetailleerde inlichtingen over het decreet en gaf zij te kennen, dat de invoering van dit belastingkrediet een schending van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag kon opleveren. De Italiaanse regering verklaarde, dat het belastingkrediet geen steunmaatregel in de zin van artikel 92 van het Verdrag was, maar veel meer een zuiver fiscale maatregel die als tegenwicht moest dienen tegen de heffingen, in het bijzonder die op brandstof en smeermiddelen, die de vervoerders moesten betalen, zodat de mededinging er niet door werd verstoord. De Commissie stelde de Italiaanse regering bij brief van 26 oktober 1992 in kennis van haar besluit, de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

4 Aan het einde van deze procedure stelde de Commissie de beschikking vast, waarvan de artikelen 1, 2 en 3 bepalen:

"Artikel 1

De steun voor het beroepsvervoer van goederen over de weg in Italië in de vorm van een

belastingkrediet op de inkomstenbelasting, de gemeentebelasting of de BTW, die Italië bij ministerieel decreet van 28 juni 1992 heeft ingevoerd, is onwettig, want toegekend in strijd met de in artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag vastgestelde procedure. De steun is voorts onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag, aangezien hij aan geen enkele van de in artikel 92, lid 2 en lid 3, genoemde afwijkingsvoorwaarden voldoet, en ook niet aan de voorwaarden van verordening (EEG) nr. 1107/70 beantwoordt.

Artikel 2

Italië schaft de in artikel 1 genoemde steun af en zorgt ervoor dat de toegekende steun uiterlijk twee maanden na de bekendmaking van deze beschikking is teruggevorderd. De steun dient te worden teruggevorderd overeenkomstig de procedures en bepalingen van het Italiaanse recht, met name de bepalingen inzake de moratoire interesten op bedragen die aan de staat zijn verschuldigd, waarbij de interesten worden berekend vanaf de dag waarop de onwettige steun werd verleend.

Artikel 3

Italië deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving mee welke maatregelen zijn getroffen om aan deze beschikking te voldoen."

5 De Italiaanse Republiek heeft deze beschikking niet betwist en is evenmin tot terugvordering van het belastingkrediet overgegaan. Het betrokken decreet is herhaaldelijk verlengd en met ingang van het belastingjaar 1993 in dier voege gewijzigd, dat de steun ook kon worden toegekend aan beroepsgoederenvervoerders over de weg van de andere lidstaten, afhankelijk van hun brandstofverbruik op het Italiaanse grondgebied (artikel 15 van wetsdecreet nr. 82 van 29 maart 1993, omgezet in wet nr. 162 van 27 mei 1993).

6 De Italiaanse regering deelde de Commissie bij brief van 26 augustus 1993 mee, dat gelet op het feit dat de in de beschikking geuite grief hoofdzakelijk gebaseerd was op discriminatie tussen de Italiaanse wegvervoerders en die van de andere lidstaten, het verschil in behandeling was opgeheven door aan de communautaire wegvervoerders, met ingang van het belastingjaar 1993, een steun te verlenen die economisch vergelijkbaar was met het aan de Italiaanse vervoerders toegekende belastingkrediet. Zij voegde eraan toe, dat het voor de belastingdienst technisch zeer moeilijk en kostbaar was om het reeds toegekende belastingkrediet terug te vorderen, daar het immers kon worden afgetrokken van de voorschotten en saldi voor de directe belastingen alsmede van de maandelijkse of driemaandelijks afdrachten voor de belasting over de toegevoegde waarde.

7 In haar antwoord van 24 november 1993 gaf de Commissie te kennen, dat de beschikking niet alleen een discriminatie tussen de Italiaanse wegvervoerders en die van de andere lidstaten, maar ook een concurrentievervalsing aan de kaak stelde. Door de in 1992 verleende steun niet terug te vorderen en de belastingkredietregeling, ook al was deze gewijzigd, te verlengen, had de Italiaanse Republiek haars inziens niet aan de beschikking voldaan.

8 Bij brief van 13 januari 1994 antwoordde de Italiaanse regering, dat de in de beschikking geëiste terugvordering technisch onmogelijk was; aangezien het belastingkrediet van verschillende belastingsoorten kon worden afgetrokken, zou de belastingdienst de aangiften van ongeveer 150 000 vervoersondernemingen en hun fiscale vertegenwoordigers aan een hele reeks specifieke controles moeten onderwerpen.

9 In het kader van het onderhavige beroep betoogt de Commissie, dat de beschikking de op de Italiaanse regering rustende verplichting om de terugvordering van de steun te verlangen, in

duidelijke bewoordingen heeft gesteld, zodat de Italiaanse Republiek, door de steun niet terug te vorderen, de haar uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen.

10 De Italiaanse Republiek betwist niet, dat het bevel tot terugvordering het gevolg is van de onverenigbaarverklaring van de steun en dat zij het voor het belastingjaar 1992 toegekende belastingkrediet niet heeft teruggevorderd. Tegen de conclusie van de Commissie, dat zij haar uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet zou zijn nagekomen, voert zij evenwel aan, dat zij in de absolute onmogelijkheid verkeert om aan de beschikking te voldoen.

11 In de eerste plaats stelt zij dienaangaande, dat de litigieuze belastingkredietregeling is ingevoerd na ernstige conflicten in de sector van het wegvervoer aan het eind van de jaren tachtig, die het economische en sociale leven in Italië in aanzienlijke mate hadden ontwricht. In 1990 heeft de regering een akkoord gesloten met de beroepsorganisaties, waarin zij zich verplichtte alle kosten van het wegvervoer en, meer bepaald, die van de dieselolie, te beperken. Een van de krachtens dit akkoord onmiddellijk getroffen maatregelen was het belastingkrediet. De terugvordering ervan bij een groep die na een zeer vastberaden en eensgezinde strijd een - al dan niet rechtmatig - voordeel heeft verkregen, zou tot een nieuwe uitbarsting van het conflict met nog heftiger gevolgen leiden.

12 De Commissie antwoordt, dat het betoog van de Italiaanse regering betekent, dat het om de absolute onmogelijkheid van terugvordering van steun als excuus te kunnen aanvoeren, zou volstaan dat de steun is toegekend aan een zeer grote sector waarvan de leden bijzonder hardnekkig in hun eisen zijn en over voldoende middelen beschikken om hun dreigementen ten uitvoer te brengen. Daarmee zouden de ontvangers van de steun dus niet alleen beschikken over het voordeel dat de steunverlening betekent, maar bovendien nog over een vermogen intimidatie waardoor elke poging tot terugvordering wordt ontmoedigd. Een dergelijk betoog is uiteraard onaanvaardbaar.

13 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de geldigheid van de beschikking niet in het geding is. Partijen zijn het evenwel niet eens over de vraag, of artikel 2 van deze beschikking, volgens hetwelk het betrokken belastingkrediet moet worden teruggevorderd, een verplichting inhoudt, die absoluut onmogelijk kan worden uitgevoerd. Immers, volgens vaste rechtspraak is het enige verweer dat een lidstaat tegen een door de Commissie krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag ingesteld beroep wegens niet-nakoming kan aanvoeren, de volstreekte onmogelijkheid om de beschikking correct uit te voeren (zie met name arrest van 4 april 1995, Commissie/Italië, C-348/93, Jurispr. blz. I-673, punt 16).

14 Aan deze voorwaarde wordt evenwel niet voldaan, wanneer de verwerende regering zich ertoe beperkt, de Commissie in kennis te stellen van de juridische, politieke of praktische problemen die de uitvoering van de beschikking meebrengt, zonder tegen de betrokken ondernemingen tot enigerlei actie over te gaan om de steun terug te krijgen en zonder de Commissie alternatieven voor de uitvoering van de beschikking voor te stellen, waardoor de moeilijkheden hadden kunnen worden overwonnen (zie arresten van 2 februari 1989, Commissie/Duitsland, 94/87, Jurispr. blz. 175, punt 10, en 10 juni 1993, Commissie/Griekenland, C-183/91, Jurispr. blz. I-3131, punt 20).\$

15 Dat is in casu het geval. De Italiaanse regering blijkt namelijk geen enkele poging tot terugvordering van het betrokken belastingkrediet te hebben ondernomen. Zonder een dergelijke actie kan een onmogelijkheid van uitvoering van de beschikking inzake terugvordering niet worden aangenomen.

16 Voorts zij erop gewezen, dat al kunnen onoverwinnelijke moeilijkheden een lidstaat beletten de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te leven (zie arrest van 11 juli 1985, Commissie/Italië, 101/84, Jurispr. blz. 2629, punt 16), de enkele vrees voor dergelijke

moelijkheden geen rechtvaardiging kan zijn om dit recht niet correct toe te passen (zie arresten van 7 december 1995, Commissie/Frankrijk, C-52/95, Jurispr. blz. I-4443, punt 38, en 9 december 1997, Commissie/Frankrijk, C-265/95, Jurispr. blz. I-6959, punt 55).

17 Nu het streven van de Italiaanse regering in casu er enkel op gericht is geweest een opleving van het oude conflict in de sector van het wegvervoer te voorkomen, zonder rekening te houden met alle aspecten die de huidige situatie kenmerken, waaronder met name die welke verband houden met het bestaan van de beschikking en de verplichting om de naleving ervan te verzekeren, kan haar betoog op dit punt niet worden aanvaard.

18 In de tweede plaats betoogt de Italiaanse Republiek, dat de terugvordering van het belastingkrediet ook technisch onmogelijk te verwezenlijken is. Het zou immers de vaststelling van de ontvangers in abstracto vergen (ongeveer 100 000), onderzoek van elke individuele situatie in een of meer jaren (de jaren 1992 e.v.), verificatie van het daadwerkelijk gebruikte belastingkrediet, uitsplitsing van het door eenieder gebruikte totale belastingkrediet over de verschillende belastingposten, voorbereiding van de bewijsstukken bij elk verzoek om terugbetaling en van het verzoek om terugbetaling zelf, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat de terugvordering plaatsvindt door de dienst die territoriaal en voor de betrokken belastingsoort bevoegd is. Het spreekt vanzelf, dat bij een dergelijke terugvorderingsprocedure een groot aantal over het grondgebied verspreide diensten (belastingkantoren, bevoegde centra, diensten voor de directe belastingen, voor de belasting over de toegevoegde waarde) betrokken zijn, omdat een uitgebreidere controle moet worden uitgevoerd dan die welke gewoonlijk is voorzien en waarop hun werkcapaciteit is berekend. De middelen die voor die activiteit worden ingezet, zouden de gewone controlecapaciteit van de diensten ernstig in het gedrang brengen, wat schadelijke gevolgen voor de correcte werking van het belastingstelsel zou meebrengen.

19 Tegen deze achtergrond verwijt de Italiaanse Republiek de Commissie, de terugvorderingsproblemen te hebben verergerd door bijna twee jaar te wachten alvorens zich tot het Hof te wenden.

20 Zich baserend op de Italiaanse belastingregeling stelt de Commissie, dat door bijvoeging van een specifiek formulier bij het aangiftebiljet inkomstenbelasting van de ontvangers, met de verplichting om de berekening en de gevolgen van de vrijstelling voor de verschuldigde belastingen nader toe te lichten, en anderzijds de controle die de districtsbelastingkantoren moeten verrichten van de aangiften om na te gaan of de ontvangers van het belastingkrediet deze steun juist hebben gebruikt, de Italiaanse autoriteiten voor elke ontvanger het juiste bedrag kunnen berekenen van het van de belastinggrondslag afgetrokken belastingkrediet, dat wil zeggen het bedrag dat door de wegvervoerders moet worden terugbetaald.

21 Met betrekking tot de concrete terugvorderingsmodaliteiten is de Commissie van mening, dat de terugvordering van de belastingen - waarvoor de compensatieregeling geldt - niet meer moeilijkheden voor de belastingdienst oplevert dan de rectificatie van de aangiften inkomstenbelasting uit hoofde van de Italiaanse regeling (zie de basisteksten: decreet van de president van de Republiek nr. 600 van 29 september 1973, gemeenschappelijke bepalingen inzake de controle op de inkomstenbelasting, en decreet van de president van de Republiek nr. 633 van 26 oktober 1972 houdende invoering en regeling van de belasting over de toegevoegde waarde, beide herhaaldelijk gewijzigd), die voorziet in speciale procedures, namelijk toezending van een waarschuwing, eventuele dwanginvordering en samenwerking met de "guardia di finanza" (financiële autoriteit), met behulp waarvan de door de belastingbetaler verschuldigde bedragen kunnen worden geïnd.

22 De Commissie is verder van mening, dat zij ten aanzien van de noodzaak tot terugvordering van de verleende steun altijd een duidelijk standpunt heeft ingenomen.

23 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat ook al zou de terugvordering van het betrokken belastingkrediet op administratief vlak problemen opleveren, op grond van deze omstandigheid de terugvordering niet als technisch niet-uitvoerbaar kan worden beschouwd.

24 De vertegenwoordiger van de Italiaanse regering heeft overigens ter terechtzitting erkend, dat in abstracto de modaliteiten van het systeem zich niet tegen de terugvordering van het belastingkrediet verzetten, daar de Italiaanse autoriteiten in staat zijn de verschillende vervoerders te identificeren, de situatie van ieder van hen door verificatie van de ingediende aangiften inkomstenbelasting te reconstrueren, de verschillende belastingen te bepalen alsmede de desbetreffende bedragen die bij elk ervan zijn afgetrokken, en van elke vervoerder het bedrag ter compensatie van de toekenning van het krediet te vorderen.

25 Wat betreft de daaruit voor de belastingdienst voortvloeiende lasten, zij vastgesteld, dat de Italiaanse regering uiterlijk na de brief van de Commissie van 15 april 1992 kennis had van de eventuele onverenigbaarheid van de belastingkredietregeling met artikel 92, lid 1, van het Verdrag en bijgevolg van de kans op terugvordering van dit krediet. Indien in die omstandigheden de onmogelijkheid tot terugvordering werd erkend, dan zou de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht inzake staatssteun in het gedrang komen, hetgeen niet kan worden aanvaard.

26 Gelet op het voorgaande moet dus worden vastgesteld, dat de Italiaanse Republiek, door niet aan de beschikking te voldoen, de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Beslissing inzake de kosten

Kosten

27 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

Dictum

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door niet te voldoen aan beschikking 93/496/EEG van de Commissie van 9 juni 1993 inzake staatssteun C 32/92 (ex NN 67/92) - Italië (belastingkrediet ten behoeve van het beroepsvervoer van goederen over de weg), is de Italiaanse Republiek de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.