CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 24 JANUARI 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het weze mij geoorloofd tegelijk conclusie te nemen in de zaken 72 en 73/79 die grotendeels sterk met elkaar verweven vragen doen rijzen.

Ik verontschuldig mij er verder voor dat ik droge, maar voor een goed begrip van deze zaak onontbeerlijke, technische en financiële uiteenzettingen zal moeten houden.

I — Op 6 maart 1979, tijdens de mondelinge behandeling van de zaak-ICAP, waarin het Hof op 28 maart daaropvolgende arrest heeft gewezen, deelde de gemachtigde van de Commissie mee dat deze eind januari 1979 had besloten bij het Hof beroep krachtens artikel 169 EEG-Verdrag in te stellen tegen de Italiaanse Republiek wegens twee gevallen van niet-nakoming van krachtens het Verdrag op deze Lid-Staat rustende verplichtingen.

De Commissie was ten eerste van mening dat de Italiaanse Republiek artikel 95 EEG-Verdrag had geschonden door in het kader van de Italiaanse marktregelingen voor suiker een parafiscale heffing („sovraprezzo") in te stellen op ingevoerde en in het binnenland geproduceerde suiker, aangezien de opbrengst van deze heffing, die naar de vereveningskas voor suiker (Cassa Conguaglio Zucchero) ging, aangewend werd om, ten nadele van de uit andere Lid-Staten ingevoerde suiker, de lasten op in het binnenland geproduceerde suiker te verminderen.

De Commissie herinnerde eraan dat zij vijf jaar eerder bij schrijven van 4 december 1974 (nr. 74/31908) een procedure wegens nalaten tegen de Italiaanse Republiek had ingeleid, omdat zij in het stelsel van de „sovraprezzo" een schending zag van artikel 95 EEG-Verdrag. Dat stelsel was ingevoerd bij besluit („provvedimento") nr. 1195 van de Interministeriële prijzencommissie (CIP) van 22 juni 1968, met het oog op de financiering van de bij artikel 34 van verordening nr. 1009/67 van de Raad van 18 december 1967 toegelaten steunmaatregelen; bedoelde verordening is de eerste ter gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector suiker. Nadat per 1 juli 1975 artikel 38 van verordening nr. 3330/74, die verordening nr. 1009/67 verving, van kracht was geworden, werd de „sovraprezzo" bij besluit CIP nr. 14/1975, sub 5, voor het verkoopseizoen 1975/1976 vastgesteld op 5 600 Lit. per 100 kg suiker en bij besluit CIP nr. 20/1976, sub 4, voor het verkoopseizoen 1976/1977 op 7 000 Lit. per 100 kg.

In de tweede plaats meende de Commissie dat de Italiaanse Republiek sommige bepalingen van verordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 houdende een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector suiker, had geschonden door aan nationale producenten meer steun te verlenen dan de gemeenschapsregeling toestond.

De gemachtigde van de Commissie voegde daaraan toe, dat nog vóór Pasen

1 — Vertaald uit het Frans.

1979 een geding bij het Hof aanhangig zou worden gemakkt.

Uiteindelijk gebeurde dit voor de eerste inbreuk bij verzoekschrift nr. 73/79 en voor de tweede inbreuk bij verzoekschrift nr. 72/79, beide ter griffie van het Hof ingeschreven op 2 mei 1979.

II — Bij dezelfde gelegenheid verklaarde de gemachtigde van de Commissie dat de diensten van deze instelling bezig waren met de voorbereiding, voor eind april 1979, van de tekst van het in artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag bedoelde besluit inzake de financiering van de bij artikel 38 van verordening nr. 3330/74 toegelaten aanpassingssteun, en inzake sommige door de Italiaanse regering toegekende steunmaatregelen voor suiker boven het aan Italië voor het verkoopseizoen 1978/1979 toegekende basisquotum (1 400 000 ton witte suiker).

Er zij aan herinnerd dat, hoewel krachtens artikel 36 van verordening nr. 1009/67 en later krachtens artikel 41 van verordening nr. 3330/74 de artikelen 92 tot 94 EEG-Verdrag van toepassing waren gemaakt op de sector suiker, krachtens de afwijking bepaald in artikel 38 van laatstgenoemde verordening en voorheen in artikel 34 van de voorafgaande verordening, tijdelijk gedurende vijf verkoopseizoenen de toekenning van aanpassingssteun was toegelaten; de steun mocht 5,9 r.e. bedragen per ton in het binnenland voortgebrachte bieten met een suikergehalte van 16 %. In het besluit CIP nr. 18/1975, sub 3, werd dat bedrag omgerekend in 5 056,30 Lit. per ton, waardoor, volgens de Commissie, de gehele aan de Italiaanse Republiek gelaten mogelijkheid tot steunverlening werd uitgeput.

Krachtens verordening nr. 1487/76 van de Raad van 22 juni 1976 werd het bedrag van de steun voor het verkoopseizoen 1976/1977 verhoogd tot 9,9 r.e. per ton bieten. Bovendien werd de Italiaanse Republiek toegestaan tijdens bedoeld verkoopseizoen een aanvullende produktiesteun toe te kennen. De steun was van toepassing op de hoeveelheid witte suiker (boven het basisquotum) die het maximum quotum niet overschreed, tot een maximum van 100 000 ton.

Bij artikel 5 van verordening nr. 1110/77 van de Raad van 13 mei 1977 werd dit maximum verhoogd tot 170 000 ton. De Italiaanse Republiek werd evenwel toegestaan een maximaal bedrag aan steun van 106 620 000 r.e. toe te kennen voor de totale produktie die tijdens bedoeld verkoopseizoen op Italiaans grondgebied zou worden verkregen ingeval de totale produktie 1 400 000 ton witte suiker zou overtreffen. Voor het verkoopseizoen 1978/1979 tenslotte werd bij artikel 2 van verordening nr. 1396/78 van de Raad van 20 juni 1978 het bedrag van de steun op 11 r.e. gebracht; een gedeelte daarvan mocht worden toegekend aan de verwerkende industrie voor de hoeveelheid suikerbieten gebruikt voor de produktie van 1 400 000 ton witte suiker.

Alvorens zich met de onderhavige verzoekschriften tot het Hof te wenden had de Commissie al de volgende stappen genomen tegen de manier waarop de Italiaanse Republiek de verschillende machtigingen in praktijk bracht:

1. Overeenkomstig artikel 93, lid 2, eerste zin, EEG-Verdrag had de Commissie in een mededeling aan andere belanghebbenden dan Lid-Staten, gepubliceerd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1975, ter kennis gebracht dat zij (bij brief nr. S/75/32772 van 3 december 1975) de in artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag bepaalde procedure had ingeleid met betrekking tot besluit nr. 18/1975,

punt 4, en besluit nr. 19/1975, punt 5, sub d, van de Interministeriële Prijzencommissie.

Bij deze besluiten werd naast de krachtens artikel 38 van verordening nr. 3330/74 toegekende steun,

— aan de suikerbietenproducenten een steun toegekend ten belope van 3 165,11 Lit. per ton bieten met een suikergehalte van 16 %;

— aan de verwerkende industrie een steun van 2 156,30 Lit. per 100 kg in Italië geproduceerde witte suiker.

Zoals zij in haar brief van 3 december 1975 omstandiger toelichtte, was de Commissie van mening dat deze maatregelen, in strijd met artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag, zonder voorafgaande kennisgeving waren vastgesteld. De bij deze maatregelen toegekende steun vult de in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de suikermarkten voorgeschreven steun aan en heeft rechtstreeks invloed op de produktiekosten. Hij valt dus binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag zonder dat de afwijkingen bepaald in de leden 2 en 3 van dit artikel erop van toepassing zijn.

De Commissie maande mitsdien alle andere belanghebbenden dan Lid-Staten aan, hun opmerkingen over bedoelde steunmaatregelen te maken binnen een termijn van vier weken vanaf de dag van de bekendmaking van de kennisgeving.

Omdat bij artikel 4 van de verordening van de Raad van 22 juni 1976 de toegelaten aanpassingssteun voor het verkoopseizoen 1976/1977 werd verhoogd van 5,9 tot 9,9 r.e., staakte de Commissie (bij brief nr. SG(77)D/3552) de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag, die zij met betrekking tot voornoemde steunmaatregelen had ingeleid.

2. In een mededeling gepubliceerd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 1 april 1977, bracht de Commissie ter kennis dat zij (bij dezelfde brief nr. SG(77)D/3552 van 23 maart 1977) de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag had ingeleid met betrekking tot de volgende Italiaanse maatregelen:

a) punt 3 van besluit CIP nr. 23/1976 van 1 oktober 1976, punt 5, sub b, van besluit CIP nr. 24/1976 van dezelfde datum, en punt 5, sub f, van hetzelfde besluit, waarbij ter uitvoering van de machtiging van de Raad de toe te kennen steunbedragen voor het verkoopseizoen 1976/1977 waren vastgesteld als volgt:

— 6 132,30 Lit. (of 6,3679 r.e.) per ton bieten met een suikergehalte van 16 % gebruikt voor de produktie van 1 330 000 ton witte suiker (dat is het bij artikel 38, lid 2 bis, van verordening nr. 3330/74 aan Italië toegekende basisquotum, verhoogd met 100 000 ton); in werkelijkheid werd deze steun verlaagd tot 5 832,30 Lit. (of 6,0564 r.e.) ingevolge een heffing van 300 Lit. die werd gebruikt voor de financiering van de aanvullende steunmaatregelen die verder ter sprake komen.

— 2 706,06 Lit. per 100 kg witte suiker met dezelfde beperking van de hoeveelheid, of 3,5321 r.e. per daarmee overeenkomende ton suikerbieten.

De som van 6 132,30 Lit. (6,3679 r.e.) en 2 706,06 Lit. (3,5321 r.e.) bedraagt 9,9 r.e. per ton bieten en stemt overeen met

het in artikel 38, lid 2 bis, eerste alinea, toegelaten bedrag. In de voornoemde brief die de Commissie op 23 maart 1977 aan de Italiaanse regering stuurde, wordt uiteengezet dat door de heffing van 300 Lit. ten laste van de suikerbietenproducenten (die in het akkoord tussen de beroepsorganisaties van suikerfabrikanten en suikerbietenproducenten voor het verkoopseizoen 1976/77 was overeengekomen) de aan de producenten toegekende steun werd teruggebracht tot 6,0564 r.e.; rekening houdende met de steun aan de verwerkende industrie ten belope van 3,5321 r.e. bedroeg de totale steun slechts 9,5885 r.e. De in artikel 38, lid 2 bis, eerste alinea, bepaalde steunmogelijkheden werden derhalve volledig benut voor wat het kwantitatieve maximum betreft, maar niet voor wat de maximaal toe te kennen bedragen betreft. De steunmaatregelen waren in beginsel toegelaten krachtens artikel 38, lid 2 bis van verordening nr. 3330/74, zoals aangevuld door verordening nr. 1487/76, maar de Commissie was van mening dat zij krachtens de bepalingen van artikel 92, EEG-Verdrag niet verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt uit hoofde van de financieringswijze ervan; die bestond namelijk hierin dat een „sovraprezzo" werd geheven op alle in Italië op de markt gebrachte suiker, ongeacht of hij van binnenlandse herkomst was dan wel ingevoerd uit andere Lid-Staten;

— een bedrag gelijk aan de produktieheffing, die waarschijnlijk op 9 r.e. per 100 kg zou worden vastgesteld, voor de voornoemde 100 000 ton witte suiker.

b) In dezelfde mededeling bracht de Commissie verder ter kennis dat zij (bij voornoemde brief van 23 maart 1977 aan de Italiaanse regering) de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag had ingeleid met betrekking tot punt 4 van besluit CIP nr. 23/1976, punt 6, sub b, van besluit CIP nr. 24/1976 en punt 6, sub c, van hetzelfde besluit, waarin de navolgende aanvullende steunmaatregelen waren vastgesteld.

— 4 640 Lit. per 100 kg witte suiker (of 6,0564 r.e. per ton bieten) voor de hoeveelheid bieten overeenkomend met de hoeveelheid suiker van het B-quotum boven het maximum van 100 000 ton, bedoeld in artikel 38, lid 2 bis, van verordening nr. 3330/74;

(Zoals in de brief aan de Italiaanse regering werd toegelicht, gaat het in feite om een hoeveelheid van 242 227 ton suiker boven voornoemd maximum, maar binnen het maximum quotum. Deze steun moest vóór 20 december 1976 via de suikerfabrikanten worden overgemaakt aan de suikerbietenproducenten);

— 5 681,70 Lit. (of 5,9 r.e.) per ton bieten met een suikergehalte van 16 % gebruikt voor de produktie van witte suiker die zou worden overgebracht naar de volgende verkoopseizoenen (30 345 ton suiker); het bedrag zou worden aangevuld met een betaling van 119,82 Lit. (het verschil tussen 6,0564 en 5,9 r.e.) per 100 kg suiker aan de producenten van suikerbieten gebruikt voor de produktie van bedoelde suiker, de betaling stemt overeen met de eerder vermelde heffing van 300 Lit. Het totale toegekende bedrag bedraagt evenals het hiervoor genoemde steunbedrag, 6,0564 r.e.;

— terugbetaling, via de suikerfabrikanten, aan de suikerbietenproducenten van het in principe door deze laatsten

te dragen gedeelte van de produktieheffing (60 %) voor de hoeveelheid bieten overeenkomend met de hoeveelheid suiker van het B-quotum boven het maximum van 100 000 ton, bedoeld in artikel 38, lid 2 bis, van verordening nr. 3330/74.

De Commissie was van oordeel dat het bedrag per eenheid noch de totale te besteden middelen van deze aanvullende steunmaatregelen het in artikel 38, lid 2 bis, van verordening nr. 3330/74 vastgestelde financiële maximum overschreden, maar dat bedoelde maatregelen golden voor hoeveelheden bieten en suiker die wel de desbetreffende, in bedoeld artikel vastgestelde maxima te boven gingen. Zij deelde mee dat zij de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag had ingeleid niet alleen met betrekking tot de financiering door middel van de „sovraprezzo", maar ook met betrekking tot het principe van de maatregelen zelf. Zoals in het daaraan vóórafgaande geval, maande zij de belanghebbenden aan binnen een termijn van vier weken vanaf 1 april 1977 hun opmerkingen te maken over de financiering van alle betwiste maatregelen en over de rechtmatigheid van de aanvullende steunmaatregelen.

c) Tenslotte moeten nog twee steunmaatregelen worden vermeld waarover de mededeling in het Publikatieblad zweeg, maar die wel behandeld worden in de bewuste brief van 23 maart 1977 aan de Italiaanse regering:

— een in punt 6, sub a, van besluit CIP nr. 24/1976 vastgestelde betaling door de suikerbietenproducenten aan de fabrikanten van naar volgende verkoopseizoenen over te brengen hoeveelheden suiker, ten belope van 60 % van het maandbedrag dat krachtens het stelsel van de terugbetaling van opslagkosten in de gemeenschapsregeling is vastgesteld;

— een in punt 5, sub e, van hetzelfde besluit vastgestelde en voor de gehele binnenlandse produktie geldende betaling aan de suikerfabrikanten van een bedrag dat het verschil dekt tussen de door hen gedragen financiële lasten wegens de financiering van hun opslagkosten en het daartoe in artikel 8 van verordening nr. 3330/74 voor de hele Gemeenschap forfaitair vastgestelde tarief.

Volgens de Commissie was de eerste van deze steunmaatregelen, ofschoon gefinancierd met de reserve die de vereveningskas door middel van de heffing van 300 Lit. had gevormd, strijdig met de bepalingen van artikel 31, lid 2, van verordening nr. 3330/74, waarin bij overbrenging een terugbetaling van opslagkosten tijdens de eerste twaalf maanden wordt verboden, en strijdig met artikel 2 van verordening nr. 748/68 van de Raad van 18 juni 1968 houdende algemene voorschriften voor het overbrengen van een deel van de suikerproduktie naar het volgende verkoopseizoen voor suiker. De tweede steunmaatregel overschreed niet alleen het in de communautaire regeling vastgestelde maximum, maar werd, zoals de eerste overigens, gefinancierd door een heffing op zowel de uit andere Lid-Staten ingevoerde als de binnenlandse suiker, terwijl hij uitsluitend de Italiaanse suikerbietenproducenten en suikerfabrikanten ten goede kwam.

Nog steeds volgens de gemachtigde van de Commissie in de zaak-ICAP, vormde de financiering door middel van de „sovraprezzo" de ernstigste inbreuk en zou, indien de krachtens artikel 93, lid 2, door de Commissie te nemen beslissing negatief zou zijn, het gehele stelsel instorten.

III — Ik kan niet anders dan vaststellen dat de Commissie blijkbaar niet meer zoveel belang hecht aan dit aspect van de zaak, dat zij haar aanpak heeft gewijzigd en heeft teruggegrepen naar de benadering die zij vijf jaar eerder had gekozen; zij is nu van mening dat zij een regeling van het probleem kan bereiken door gebruik te maken van de procedure van artikel 169 en kan afzien van de procedure van artikel 93, lid 2. Zij verzoekt het Hof immers vast te stellen dat

1. de Italiaanse Republiek, door aan de suikerfabrikanten een steun toe te kennen ten bedrage van het verschil tussen de door hen voor hun opslagkosten gedragen financiële lasten en het ter berekening van de terugbetaling van die kosten in de communautaire regeling vastgestelde bedrag, en door aan de fabrikanten van overgebrachte hoeveelheden suiker een bedrag uit te keren van 60 % van het overeenkomstig de regeling voor de terugbetaling van de opslagkosten door de Gemeenschap vastgestelde maandbedrag, de artikelen 8 en 31, lid 2, van verordening nr. 3330/74 heeft geschonden (zaak 72/79), en

2. dat de Italiaanse Republiek door op in het binnenland geproduceerde en uit andere Lid-Staten ingevoerde suiker een binnenlandse belasting te heffen die beide produkten volgens gelijke criteria treft, maar gebruikt wordt voor de financiering van uitsluitend de binnenlandse suiker ten goede komende steunmaatregelen, zodat de fiscale lasten op laatstgenoemde suiker gedeeltelijk geneutraliseerd worden, de krachtens artikel 95 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen (zaak 73/79).

Zoals ik in het begin al heb gezegd, zijn deze twee zaken door hun ontstaan en wegens de aangevoerde juridische argumenten nauw met elkaar vervlochten. De door de Commissie betwiste maatregelen zijn vervat in dezelfde nationale regeling en in briefwisseling tussen partijen tijdens de administratieve procedure zijn zowel de problemen inzake de financiering van de suikeropslag, als de daartoe ingestelde heffing behandeld. Pas bij het uitbrengen van het met redenen omklede advies heeft de Commissie de twee zaken van elkaar gescheiden. In beide gevallen rijst dezelfde prealabele vraag naar de ontvankelijkheid. Juist om met deze nauwe verwevenheid rekening te houden en om herhalingen te voorkomen, zij het mij veroorloofd, in het belang van een goede rechtsbedeling in beide zaken tegelijk te concluderen.

IV — Vooreerst moet een belangrijke principiële vraag worden onderzocht aangaande de exceptie van niet-ontvankelijkheid, die de Italiaanse regering in beide zaken heeft opgeworpen.

De Italiaanse regering betoogt dat, aangezien de betwiste nationale maatregelen zoals de Commissie zelf heeft erkend, steunmaatregelen zijn, en aangezien de twee beroepen het gehele Italiaanse stelsel voor aanpassingssteun aan de suikerproduktie in geding brengen, de procedure van artikel 93, EEG-Verdrag, die overigens door de brieven van de Commissie van 3 december 1975 (nr. S/75/032772), 13 maart 1977 (SG(77)D/3552 en SG(77)D/3554) en later opnieuw door de brief van 3 juli 1979 is ingeleid, had moeten worden voortgezet en beëindigd vooraleer de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag werd aangevat. Deze

stelling sluit aan bij de zienswijze die de Franse regering heeft verdedigd in haar opmerkingen in de zaak-Foglia (zaak 104/79). Als men een nationale steunregeling uit hoofde van de fiscale en parafiscale aspecten ervan als strijdig met artikel 95 EEG-Verdrag bestempelt, ontneemt men elke werking aan de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag, volgens welke bepaalde steunmaatregelen op grond van hun economische en sociale aspecten aan de werkingssfeer van het verbod van artikel 92 kunnen worden onttrokken. Door deze artikelen is met name een stelsel van onderzoek van en toezicht op de steunregelingen van de Lid-Staten ingesteld, dat een specifieke beoordeling mogelijk maakt van eventuele inbreuken op de terzake geldende communautaire grondbeginselen. Wegens de specifieke behoeften die tot de instelling van deze steunregelingen aanleiding kunnen geven, hebben de auteurs van het Verdrag een bijzondere procedure vastgesteld die de Lid-Staten met name de mogelijkheid biedt hun rechtmatige belangen te verdedigen bij de Commissie en, eventueel, bij de Raad die met eenparigheid van stemmen kan beslissen dat de steunmaatregel als verenigbaar met het Verdrag moet worden beschouwd. Het daartoe door een Lid-Staat aan de Raad gerichte verzoek schorst immers gedurende drie maanden de in artikel 93, lid 2, beschreven procedure, ingeval de Commissie die al had ingeleid. Indien de Commissie niettemin, na besprekingen met de betrokken Lid-Staat, meent dat de steunmaatregel niet gerechtvaardigd is, beslist zij dat de Staat de maatregel binnen de door haar vastgestelde termijn moet intrekken of wijzigen. Pas daarna kan de Commissie of iedere andere belanghebbende Lid-Staat zich tot het Hof van Justitie wenden (artikel 93, lid 2, tweede alinea). Als men aanneemt dat de Commissie achteraf haar mening zou kunnen herzien, berooft men de Lid-Staat van de procedurele waarborgen waarop hij rechtens aanspraak kan maken.

De rechtspraak tot nu toe levert verscheidene argumenten om aan te nemen dat inzake overheidssteunmaatregelen artikel 169 EEG-Verdrag enkel een subsidiaire functie heeft ten opzichte van artikel 93.

In het arrest van 25 juni 1970 (zaak 47/69, Frankrijk t. Commissie, Jurispr. 1970, blz. 494-495) overwoog het Hof „dat in dit voorschrift, (artikel 93, lid 2) waarin derhalve het mogelijk verband tussen de door een Lid-Staat genomen steunmaatregel en de wijze van financiering — uit de middelen van die Staat — in aanmerking genomen wordt, *aan de Commissie niet wordt toegestaan de steunmaatregel in de eigenlijke zin des woords en de wijze van financiering afzonderlijk te bezien* en deze laatste buiten beschouwing te laten wanneer zij, tezamen met de eigenlijke steunmaatregel, de regeling als geheel met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar maakt; dat wanneer een steunmaatregel wordt gefinancierd door een belasting welke bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties treft, de Commissie niet alleen *gehouden* is na te gaan of de wijze van financiering met artikel 95 van het Verdrag in overeenstemming is, maar ook zij tezamen met de daardoor bekostigde steunverlening met de artikelen 92 en 93 te rijmen valt."

In het arrest van 11 december 1973 (zaak 120/73, Lorenz, Jurispr. 1973, blz. 1481, r.o. 4) herinnerde het Hof eraan dat de doelstelling van artikel 93, lid 3, namelijk de inwerkingtreding van met het Verdrag strijdige steunmaatregelen te voorkomen, medebrengt dat dit verbod *reeds tijdens de gehele duur der inleidende fase werkt"*; „dat ofschoon de Commissie in die fase over een redelijke termijn behoort te kunnen beschikken, zij nochtans

met voortvarendheid moet te werk gaan en rekening dient te houden met het belang dat de Lid-Staten er bij hebben spoedig te weten waar zij aan toe zijn op gebieden waar ingrijpen dringend noodzakelijk kan zijn in verband met het effect dat deze Lid-Staten van de voorgenomen stimulerende maatregelen verwachten;" „dat de Commissie echter niet kan worden geacht met de nodige voortvarendheid op te treden wanneer zij nalaat binnen een redelijke termijn haar standpunt te bepalen." Het Hof stelde deze termijn vast op twee maanden.

In hetzelfde arrest (ibid., blz. 1482, r.o. 5) oordeelde het Hof „dat een steunmaatregel waaraan, bij stilzwijgen van de Commissie, na de voor haar eerste onderzoek nodige termijn uitvoering is gegeven, vervolgens als bestaande steunmaatregel onder de leden 1 en 2 van artikel 93 komt te vallen."

Als men aanneemt dat de Italiaanse maatregelen overeenkomstig artikel 94 EEG-Verdrag waren vrijgesteld van de in artikel 93, lid 3, bedoelde procedure, of dat zij „bestaande steunregelingen" waren geworden waarop artikel 93, leden 1 en 2, EEG-Verdrag van toepassing zijn, dan had de normale procedure hierin bestaan dat de Commissie, indien zij van oordeel was geweest dat de maatregelen niet verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt, had beschikt dat Italië ze binnen een gestelde termijn moest opheffen. In dat geval had de Commissie, als Italië die beschikking niet was nagekomen, zich rechtstreeks en los van de artikelen 169 en 170 tot het Hof van Justitie kunnen wenden.

In het arrest van 2 juli 1974 (zaak 173/73, Italië t. Commissie, Jurispr. 1974, blz. 717) heeft het Hof erkend dat de procedure van artikel 169 ingewikkelder is dan die van artikel 93, en dat de Commissie krachtens laatstgenoemde bepaling, zo zij vaststelt dat een steunregeling met miskenning van lid 3 van dit artikel is ingevoerd of gewijzigd en dat die regeling naar luid van artikel 92 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, kan „bepalen dat de betrokken Staat die maatregel moet opheffen of wijzigen (. . .) zonder daarbij verplicht te zijn een termijn vast te stellen."

In het ter terechtzitting zo vaak aangehaalde arrest van 22 maart 1977 (zaak 74/76, Iannelli, Jurispr. 1977, blz. 571) heeft het Hof overwogen „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" (r.o. 12); „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.*"

Tegenover deze rechtspraak kan het arrest van het Hof van 10 oktober 1978 (zaak 148/77, Hansen, Jurispr. 1978, blz. 1801 e.v.) worden aangehaald, waarin louter op grond van de bevinding dat artikel 37 EEG-Verdrag op hetzelfde beginsel berust als artikel 95, namelijk de opheffing van elke belemmering in het handelsverkeer tussen Lid-Staten, wordt

gesteld dat het dan ook de voorkeur verdient het door de nationale rechter opgeworpen probleem (het Duitse belastingsstelsel op gedistilleerde dranken) in de eerste plaats te onderzoeken in het licht van het algemene belastingvoorschrift van artikel 95, en niet in het licht van artikel 37, dat een specifieke regeling voor de nationale monopolies geeft.

Het Hof voegde daaraan toe „dat het evenzo de voorkeur verdient de door de nationale rechter gestelde vraag in het licht van artikel 95, en niet aan de hand van de bepalingen inzake steunmaatregelen van de artikelen 92 tot en met 94 te onderzoeken, waar deze laatste bepalingen eveneens berusten op dezelfde grondgedachte als artikel 95 . . .".

Ten gronde oordeelde het Hof dat fiscale steunmaatregelen mogelijk zijn, maar „dat evenwel zulke begunstigingsregelingen zich naar de eisen van artikel 95 zonder onderscheid tot gedistilleerde dranken uit andere Lid-Staten moeten uitstrekken."

Het Hof heeft er dus aan herinnerd dat de verenigbaarheid van de steunmaatregelen moet worden getoetst aan artikel 95 EEG-Verdrag (en aan alle andere bepalingen van het Verdrag), maar heeft geenszins ontkend dat het onderzoek van een steunregeling volgens de in de artikelen 92 en 93 beschreven procedure dient te geschieden; wordt die procedure niet gevolgd, dan worden de Lid-Staten de eerder genoemde waarborgen ontnomen. In werkelijkheid ontslaat het geciteerde arrest de Commissie niet van het nakomen van het bepaalde in deze artikelen. Integendeel, als de Commissie het bestaan van een steunmaatregel vaststelt, dient zij de procedure van artikel 93 te volgen, en een van de argumenten die zij kan aanvoeren om de Lid-Staat te manen de bedoelde maatregel op te heffen, is een mogelijke onverenigbaarheid van de steun met artikel 95.

De afkeer van het Hof voor het beoordelen van nationale steunmaatregelen, die spreekt uit het tweede arrest-Hansen (zaak 91/78, Jurispr. 1979, blz. 935), vindt zijn verklaring in de overweging van het arrest (r.o. 9), dat „voor deze bepalingen (artikel 37 enerzijds en de artikelen 92 en 93 anderzijds) echter verschillende toepassingsvoorwaarden gelden, die specifiek zijn voor elk der beide vormen van overheidsmaatregelen waarop zij betrekking hebben; bovendien hebben zij uiteenlopende rechtsgevolgen, *vooral* omdat de artikelen 92 en 93 veel plaats inruimen aan het ingrijpen van de Commissie, terwijl artikel 37 *rechtstreeks toepassing dient te vinden.*"

Het criterium dat het Hof in de zaak heeft doen besluiten de gestelde vragen te onderzoeken vanuit het oogpunt van artikel 37 en niet van de artikelen 92 en 93, is dus het feit dat artikel 37 „rechtstreeks toepassing dient te vinden."

In de onderhavige zaken evenwel kan dit criterium niet gehanteerd worden, aangezien de toepassing zowel van de artikelen 92 en 93 als van artikel 169 veel plaats inruimt aan het ingrijpen van de Commissie. Juister nog zou zijn te stellen dat artikel 169 uitsluitend door de Commissie kan worden toegepast, terwijl artikel 93, onder bepaalde voorwaarden, rechtstreeks rechten schept ten behoeve van particuliere personen, en dat, als men het criterium van de rechtstreekse toepassing hanteert, de bepalingen van de artikelen 92 en 93 moeten worden beschouwd als van meer specifieke aard dan artikel 169.

Tenslotte heeft het Hof in het arrest van 26 juni 1979 (zaak 177/78, Pigs and Bacon Commission, Jurispr. 1979, blz. 2161), in zijn „Inleidende overwegingen inzake de draagwijdte van de gestelde vragen", erkend dat „artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag aan de in het kader van

het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgestelde specifieke bepalingen (voorrang) toekent boven de algemene verdragsbepalingen betreffende de instelling van de gemeenschappelijke markt". Maar die vaststelling brengt ons alleen maar terug naar het uitgangspunt, aangezien in artikel 41 van de basisverordening wordt bepaald: „Behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening zijn de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag van toepassing op de produktie van en de handel in de in artikel 1, lid 1, genoemde produkten."

Uit een vergelijking tussen artikel 95 EEG-Verdrag enerzijds en de artikelen 92 en 93 anderzijds blijkt dat deze bepalingen hetzelfde doel beogen, namelijk te voorkomen dat de twee vormen van ingrijpen van een Lid-Staat — door middel van fiscale discriminatie of door het toekennen van steun — zouden leiden tot vervalsing van de mededingingsvoorwaarden op de gemeenschappelijke markt, of tot discriminatie van de produktie of de handel van andere Lid-Staten. De bepalingen kennen evenwel verschillende toepassingsvoorwaarden, die zijn afgestemd op de vorm van overheidsingrijpen, die zij willen regelen; bovendien verschillen zij in hun rechtsgevolgen, en inzonderheid hierin dat de toepassing van de artikelen 92 en 93 veel doeltreffender is dan een uitlegging door het Hof na prejudiciële verwijzing of een vaststelling van niet-nakoming op grond van artikel 169.

Immers, indien de nationale maatregel niet ontsnapt aan de toepassing van de artikelen 92 e.v., moet een schending daarvan door een Lid-Staat al aanstonds als een inbreuk worden beschouwd en verhindert het feit dat de Commissie de procedure van artikel 93 inleidt, al meteen de toepassing van de nationale maatregel. Een krachtens artikel 169 EEG-Verdrag door het Hof gedane vaststelling daarentegen doet de inbreuk slechts in de toekomst ophouden. Zoals het Hof in zijn beschikking van 21 mei 1977 (zaken 31/77 R en 53/77 R, Commissie t. Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1977, blz. 921) oordeelde, heeft de inleiding van de procedure van artikel 93 tot gevolg dat de Lid-Staat inmiddels de maatregel niet mag toepassen en dat hij, indien hij dat toch doet, automatisch onrechtmatig handelt. Vanzelfsprekend is daartoe vereist dat de Commissie de procedure van artikel 93 met passende spoed volgt en niet eindeloos wacht met het vaststellen van haar definitieve standpunt. Verkiest men daarentegen de procedure van artikel 169 te volgen, dan komt aan de steunverlening pas een einde nadat het Hof de niet-nakoming heeft vastgesteld en de Lid-Staat aan deze vaststelling gevolg heeft gegeven. De procedure van artikel 93 evenwel maakt, nog vóór een uitspraak ten gronde is gewezen, een onmiddellijke „blokkering" van de steun mogelijk.

Zowel vanuit het oogpunt van de aan de Lid-Staten geboden waarborgen, als vanuit het oogpunt van de doeltreffendheid en de rechtszekerheid biedt derhalve de procedure van artikel 93, mits correct toegepast, verscheidene voordelen: zij leidt tot een onmiddellijk uitvoerbare beschikking van de Commissie, die precies bepaalt in hoever en vanaf welke datum de steunmaatregel onwettig is. De Commissie aanvaardt zodoende zelf volledig haar verantwoordelijkheid, terwijl zij die door een beroep krachtens artikel 169 afwentelt op het Hof. Als men de stelling van de Commissie aanvaardt,

„wettigt" men voorlopig de door de Lid-Staat toegekende steun en rechtvaardigt men het verzuim van de Commissie om actief de procedure van artikel 93 voort te zetten.

Na deze overwegingen die wellicht hard zijn voor de Commissie, maar die ik niettemin als onontbeerlijk beschouw, zal ik u niettemin niet in overweging geven de door de Italiaanse Republiek opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te aanvaarden. Mijn standpunt berust uiteindelijk niet op het feit dat, zoals de Commissie beweert, de „sovraprezzo", afgezien van de globale economische doelstellingen en de financieringswijze ervan, wegens zijn fiscale aspecten een duidelijke invloed heeft op het vrije verkeer van suiker. Als dit wel het geval was, zou men zich terecht kunnen afvragen waarom de Commissie, die toch de beschikking had over de veel doeltreffender procedure van artikel 93, met het instellen van de onderhavige beroepen wegens niet-nakoming heeft gewacht tot op het ogenblik dat de herziening van de basisverordening in de sector suiker al op stapel staat en tegen de lente van 1980 moet gereed zijn. Maar het is hoe dan ook tijd dat orde wordt geschapen in een toestand die in feite, zonder onderbreking, zal bestaan hebben van 1 juli 1968 tot 1 juli 1980, en wel in de sector suiker waar — wezenlijk anders dan in de regeling betreffende ethylalcohol uit landbouwprodukten, die aan de orde was in de zaken-Hansen — sinds lange tijd een gemeenschappelijke marktordening bestaat. In het licht van deze opmerkingen zal ik thans in het kort mijn zienswijze ten gronde uiteenzetten.

V — De eerste niet-nakoming die Italië wordt verweten, heeft betrekking op de aanwending van de opbrengst van de „sovraprezzo" voor de financiering van niet door de gemeenschapsregeling toegelaten steun aan de opslag.

1. Krachtens punt 5, sub e, van de besluiten CIP nr. 24/1976 en nr. 37/1977, en krachtens punt 5, sub f, van voornoemde besluiten, wordt aan de suikerfabrikanten een compenserende vergoeding voor de opslagkosten toegekend, die maandelijks wordt berekend in functie van de schommelingen in de daadwerkelijk door de ondernemingen gedragen financiële lasten. Deze vergoeding is derhalve strijdig met het principe van de forfaitaire en in de gehele Gemeenschap gelijke terugbetaling van deze kosten. Het nagestreefde communautaire oogmerk, namelijk te verhinderen dat overal en aanstonds een beroep wordt gedaan op interventie, mag slechts verwezenlijkt worden met de middelen vastgesteld in artikel 8 van verordening nr. 3330/74, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1487/76. De kosten voor opslag, die een gevolg zijn van het feit dat geen beroep op interventie is gedaan, mogen worden vergoed, maar slechts overeenkomstig de in bedoeld artikel vervatte toepassingsbepalingen. Met betrekking tot opslagkosten voor de overgebrachte produktie geldt de regeling van artikel 31. Voor zover de Italiaanse maatregel verder reikt dan het beoogde doel, is hij stellig strijdig met dit artikel.

Het feit dat bij besluit CIP van 26 mei 1978 de steun vanaf het verkoopseizoen 1978/1979 ook aan uit andere Lid-Staten ingevoerde suiker wordt toegekend, zodat de maatregel zijn tot dan toe discriminerend karakter heeft verloren, verandert niets aan de vroegere toestand.

2. In punt 6, sub a, van de besluiten CIP nr. 24/1976 en nr. 37/1977 wordt een gedeeltelijke vergoeding voorzien voor opslagkosten wegens overbrenging; de bepaling strekt ertoe de vereveningskas te machtigen, voor rekening van de suikerbieten producenten een reserve-

fonds te beheren dat gevormd wordt met aan deze producenten toegekende bedragen.

Anders dan voor de opslagkosten, die vergoed worden volgens een forfaitaire voor de hele Gemeenschap vastgestelde regeling, wordt voor de overbrengingskosten de terugbetaling slechts in algemene bepalingen geregeld (verordening nr. 748/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2829/71 van 24 december 1971). Luidens artikel 2 van deze verordening kan de suikerfabrikant *op grond van een overeenkomst* en binnen de door de gemeenschapsinstellingen bepaalde grenzen, van de suikerbietenproducent terugbetaling eisen voor de opslagkosten wegens overbrenging.

De toepassingsvoorwaarden van deze terugbetaling moeten derhalve bij overeenkomst worden geregeld waarbij geen overheidsingrijpen dan van gemeenschapswege is voorzien.

In werkelijkheid blijken de doelstellingen en de ondergeschiktheid aan de CIP-besluiten van het Italiaanse akkoord tussen de beroepsorganisaties duidelijk uit de slotbepaling van dit akkoord, waarin wordt gezegd:

„Het onderhavige akkoord treedt in werking bij de vaststelling van de noodzakelijke CIP-maatregelen waarbij met ingang van 1 juli 1976 en voor de gehele suikerproduktie van het verkoopseizoen 1976, het juiste bedrag wordt vastgesteld dat maandelijks aan de Italiaanse suikerfabrikanten wordt toegekend als vergoeding voor het verschil tussen de door deze fabrikanten daadwerkelijk gedragen rente en het door de Europese Economische Gemeenschap vastgestelde percentage."

De goedkeuring van bedoeld akkoord in punt 6, sub a, van de besluiten nrs. 24/1976 en 37/1977 vormt derhalve een ongeoorloofde inmenging van de Italiaanse overheid ten gunste van de producenten van overgebrachte suiker.

Een praktisch gevolg van die akkoorden tussen fabrikanten en producenten is dat voor overgebrachte suiker een van overheidswege vastgestelde terugbetaling wordt gedaan, die overeenkomt met 60 % van het maandelijkse communautaire bedrag voor opslagkosten; de vergoeding wordt uitgekeerd voor de gehele produktie van overschotsuiker, die niet voor communautaire terugbetaling in aanmerking komt.

Een deel van de aanpassingssteun die werd toegekend en voorbehouden aan de suikerbietenproducenten wordt zodoende afgehouden van de daartoe bestemde middelen en beheerd door de vereveningskas. Bij bedoelde maatregelen worden door de kas voor die terugbetaling bestemde middelen verdeeld onder alle suikerbietenproducenten, ongeacht of hun produktie al dan niet voor de fabricage van overgebrachte suiker is gebruikt. Vanuit communautair oogpunt zijn de daaruit voortvloeiende bijkomende voordelen en waarborgen (staatsmiddelen) ten behoeve van de suikerfabrikanten strijdig met de geest van de artikelen 8 en 31, lid 2, van de basisverordening.

VI — De tweede niet-nakoming die Italië wordt verweten, heeft betrekking op de „sovraprezzo"; ten aanzien van de wettigheid daarvan heb ik op 16 en 17 juni 1975 in mijn conclusie in de mededingingszaken-Suikerunie (Jurispr. 1975, blz. 2078) ernstige twijfel geuit.

Er zij aan herinnerd dat de „sovraprezzo" een belasting is op de in Italië op de markt gebrachte witte suiker, ongeacht of hij is geïmporteerd of in Italië

geproduceerd. De opbrengst wordt gestort in de vereveningskas voor suiker, die is opgericht met het oog op vereveningsoperaties in verband met de inpassing van de Italiaanse suikerindustrie in de gemeenschappelijke ordening van de markten voor deze sector. Het geld is bestemd voor de financiering van de maatregelen inzake de aanpassingssteun die bij artikel 38 van verordening nr. 3330/74 aan de Italiaanse suikerfabrikanten en suikerbietenproducenten is toegekend, maar wordt ook gebruikt voor de financiering van andere aanpassingsmaatregelen ten gunste van niet alleen de suikerfabrikanten, maar ook de suikerbietenproducenten.

Het lijdt weliswaar geen twijfel dat de basisverordening Italië het verlenen van steun toestaat, maar dat neemt niet weg dat de financiering ervan moet stroken met artikel 95 EEG-Verdrag, en, zoals in artikel 93, lid 2, wordt bepaald, dat van de steunmaatregel geen misbruik mag worden gemaakt.

Ofschoon de techniek van de „sovraprezzo" een middel is om de prijs van de in Italië geproduceerde en die van de geïmporteerde suiker gelijk te trekken, vormt hij een fiscale of parafiscale heffing. Ook het feit dat hij berekend wordt op de hoeveelheid op de markt gebrachte suiker en uiteindelijk, op een met de BTW vergelijkbare wijze, door de verbruiker wordt gedragen, brengt daarin geen verandering. Evenmin beslissend is het feit, dat de „verevening" past in het kader van het in Italië geldende stelsel van maximum verkoopprijzen. In het arrest van 26 februari 1976 (Tasca, Jurispr. 1976, blz. 292) heeft het Hof ernstig voorbehoud gemaakt ten aanzien van de wettigheid, vanuit het oogpunt van het gemeenschapsrecht, van de Italiaanse regeling inzake maximum verkoopprijzen voor suiker; een onwettige regeling kan niet worden aangevoerd om een voor de werking van die regeling noodzakelijke maatregel te rechtvaardigen.

De gemeenschapsregeling laat in geen geval toe dat de steunmaatregelen, zij het slechts gedeeltelijk, worden gefinancierd door middel van een parafiscale heffing die ook de van de steun uitgesloten, geïmporteerde suiker treft. De afwezigheid van discriminatie tussen ingevoerde en binnenlandse suiker is maar schijnbaar, want de opbrengst van de heffing gaat naar de vereveningskas, die ze gebruikt ten voordele van de binnenlandse suiker.

Wij willen derhalve het Hof in overweging geven de twee beroepen van de Commissie toe te wijzen. Rekening houdend evenwel met de onduidelijkheid die zowel de administratieve als de gerechtelijke fase van de procedure heeft gekenmerkt, en met het feit dat de Commissie met betrekking tot de artikelen 92 en 93 is tekortgeschoten, meen ik dat de kosten, die in een geding als het onderhavige overigens slechts symbolisch betekenis hebben, moeten worden gecompenseerd.

Onder voorbehoud van de beslissingen die uit hoofde van artikel 93 kunnen worden genomen, concludeer ik dat het Hof verklare:

1. dat het toekennen aan de Italiaanse suikerfabrikanten van een steun ten bedrage van het verschil tussen de daadwerkelijk wegens opslag gedragen lasten, en het in verordening nr. 3330/74 voorziene bedrag van de terugbetaling, evenals de betaling aan Italiaanse fabrikanten van overgebrachte

suiker, van een bedrag dat overeenstemt met 60 % van het in de communautaire regeling inzake terugbetaling van opslagkosten vastgestelde maandelijkse bedrag, strijdig is met de artikelen 8 en 31, lid 2, van deze verordening;

2. dat de „sovraprezzo", doordat hij de Italiaanse en de uit andere Lid-Staten ingevoerde suiker op gelijke wijze treft, maar bestemd is voor de financiering van steunmaatregelen ten gunste van uitsluitend de binnenlandse suiker, strijdig is met artikel 95, lid 1, EEG-Verdrag.

Ik concludeer voorts tot compensatie van de kosten.