CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY

van 26 juni 1997 *

Inleiding

1. In deze zaak gaat het erom, dat Italië steun, die in 1992 aan 100 000 à 150 000 Italiaanse ondernemingen uit de sector van het wegvervoer van goederen was toegekend in de vorm van een belastingkrediet op basis van hun verbruik van dieselolie en smeermiddelen, niet heeft teruggevorderd. Italië betwist niet, dat het geen pogingen tot terugvordering van de steun heeft ondernomen, zoals in een beschikking van de Commissie van juni 1993 wordt geëist. In zijn verweerschrift in de onderhavige niet-nakomingsprocedure voert Italië aan, dat de steun niet kan worden teruggevorderd, omdat de betrokken wegvervoerders hierop zouden reageren met een staking die tot sociale onrust en ondermijning van de openbare orde zou leiden, en omdat de vaststelling van de hoogte van het belastingkrediet dat aan een zo groot aantal ondernemingen is toegekend, gezien de verscheidenheid aan belastingen en belastingtijdvakken, technische problemen zou opleveren.

Juridisch en feitelijk kader

2. De accijnzen op dieselolie in Italië behoren tot de hoogste van de Gemeenschap. Conflicten in de sector van het wegvervoer leidden in 1990 tot een vervoersstaking van een week waardoor het economische en sociale leven van het land ernstig werd ontwricht. Op 19 april 1990 sloot de Italiaanse regering een akkoord met de betrokken vakverenigingen ter beslechting van het geschil, waarin zij zich verplichtte, de kosten die op de mededingingscapaciteit van de sector drukten, te beperken en, meer bepaald, een belastingkrediet tot verlaging van de werkelijke prijs van dieselolie in te voeren. Bij ministerieel decreet van 28 januari 1992 (hierna: „decreet van 1992") [1] 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. De betrokken ondernemingen konden dit belastingkrediet 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 de werknemers en van zelfstandigen. De hoogte van het belastingkrediet was gebaseerd op het verschil tussen de prijs in Italië van door die wegvervoersondernemingen bij de uitoefening van hun werkzaamheden gebruikte brandstof en smeermiddelen en de gemiddelde prijs in de andere lidstaten van de Gemeenschap, en onderworpen aan maxima met inachtneming van de gemiddelde jaarlijks afgelegde afstand en het gemiddelde jaarlijkse brandstofverbruik van voertuigen die op basis van het totaal toegestane gewicht

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — *GURI* nr. 25 van 31 januari 1992, blz. 17. Dit decreet werd bij ministeriële decreten van 7 maart 1992 en 16 januari 1993 gewijzigd.

in vier verschillende categorieën waren ingedeeld. Het belastingkrediet kon in het belastingjaar 1992 worden afgetrokken van de halfjaarlijkse voorschotten en saldi voor de directe belastingen, van de maandelijkse of driemaandelijkse afdrachten voor de belasting over de toegevoegde waarde en van de maandelijkse afdracht van de inhoudingen aan de bron. De gemachtigde van de Italiaanse Republiek wees ter terechtzitting erop, dat aan het eind van het belastingjaar 1992 bestaande belastingkredietoverschotten die vóór de datum van de beschikking van de Commissie door de definitieve aangifte van de belastingbetaler in mei 1993 zouden zijn vastgesteld, naar het volgende jaar of de volgende jaren konden worden overgeheveld, maar hij voegde eraan toe, dat de betrokken bedragen voor latere jaren waarschijnlijk te verwaarlozen waren. In antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof over de werking van de belastingkredietregeling verklaarde Italië, dat de ontvanger op een bij een ministerieel decreet voorgeschreven ad-hocbelastingaangiftebiljet [2] zowel de gegevens ten bewijze van het bedrag van het gevorderde krediet als de wijze waarop dit recht in het betrokken belastingjaar was uitgeoefend, moest aangeven.

3. De Commissie verzocht de Italiaanse regering bij brief van 15 april 1992 om gedetailleerde inlichtingen over het decreet van 1992 en gaf te kennen, dat de belastingkredietregeling haars inziens onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: „Verdrag") viel. [3] Niet tevreden met het antwoord van de Italiaanse regering van 4 augustus 1992 stelde de Commissie deze 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, en verzocht zij haar, de gevraagde gedetailleerde inlichtingen en haar opmerkingen kenbaar te maken. [4] Hierop werd niet gereageerd, waarop de Commissie beschikking 93/496/EEG 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) [5] (hierna: „beschikking") heeft vastgesteld, die aan de Italiaanse regering bij brief van 16 juni 1993 is meegedeeld.

4. De artikelen 1 tot en met 3 van de beschikking luiden als volgt:

„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.

2 — Ministerieel decreet van 26 juli 1990 (*GURI* nr. 175 van 28 juli 1990).

3 — De Commissie stuurde op 6 mei 1992 een herinneringsbrief.

4 — Op 12 februari 1993 werd een herinneringsbrief verstuurd.

5 — PB L 233, blz. 10.

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. Intussen had de Italiaanse regering de toepassing van de belastingkredietregeling tot het belastingjaar 1993 verlengd, en had zij deze regeling ook uitgebreid tot niet-Italiaanse beroepsgoederenvervoerders met betrekking tot de op Italiaans grondgebied verbruikte dieselbrandstof. [6] In een schrijven aan de Commissie van 26 augustus 1993 betoogde de Italiaanse regering, dat met deze uitbreiding iedere grond voor onwettigheid uit de weg was geruimd, en tevens dat het voor de belastingdienst technisch zeer moeilijk en kostbaar zou zijn om het reeds toegekende belastingkrediet terug te vorderen omdat het tijdstip, de frequentie en de modaliteiten van de aftrek uiteenliepen afhankelijk van de belastingen waarvan afzonderlijke ondernemingen het belastingkrediet verkozen af te trekken. De Italiaanse regering trof echter geen enkele maatregel om deze beschikking aan te vechten.

6. In haar antwoord van 24 november 1993 gaf de Commissie te kennen, dat de concurrentievervalsing, die zij in de beschikking had vastgesteld [7], haars inziens door de gewijzigde belastingkredietregeling niet was opgeheven; voorts wees zij erop, dat de Italiaanse regering nog geen stappen had ondernomen om de ingevolge het decreet van 1992 toegekende steun terug te vorderen. De Italiaanse regering verdedigde de gewijzigde belastingkredietregeling in haar antwoord van 21 december 1993 [8], maar verwees niet naar de beschikking. In een daaropvolgend schrijven van 13 januari 1994 betoogde de Italiaanse regering, dat het na verder onderzoek technisch onmogelijk was gebleken om de ingevolge het decreet van 1992 toegekende steun terug te vorderen, zoals in de beschikking was geëist, aangezien hiervoor een grote hoeveelheid aangiften zouden moe-

6 — Wetsdecreet nr. 19 van 26 januari 1993 (*GURI* nr. 21 van 27 januari 1993), verlengd bij wetsdecreet nr. 82 van 29 maart 1993 (*GURI* nr. 73 van 29 maart 1993), gewijzigd en omgezet in wet nr. 162 van 27 mei 1993 (*GURI* nr. 123 van 28 mei 1993). De belastingkredietregeling werd later tot de daaropvolgende belastingjaren uitgebreid.

7 — De Commissie had reeds in een brief van 5 juli 1993 om inlichtingen over de gewijzigde belastingkredietregeling gevraagd.

8 — De Commissie verzocht de Italiaanse regering in een brief van 4 december 1995 de gewijzigde belastingkredietregeling op te schorten. De regeling werd onwettig verklaard bij beschikking van de Commissie van 22 oktober 1996 betreffende de door Italië ingevoerde belastingkredietregeling ten behoeve van de sector beroepsgoederenvervoer over de weg (C 45/95 ex NN 48/95) (PB 1997, L 106, blz. 22), waartegen Italië nu beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld (zaak C-6/97).

ten worden onderzocht, die ongeveer 150 000 verschillende vervoersondernemingen met betrekking tot een hele reeks verschillende belastingen hadden ingediend. [9] Er zij op gewezen, dat de Italiaanse regering in deze brief noch op enig tijdstip vóór de inleiding van deze procedure stelde, dat een poging tot terugvordering van het belastingkrediet tot een onaanvaardbare ontwrichting van het maatschappelijk leven zou leiden.

7. Op 18 augustus 1995 leidde de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in en verzocht zij het Hof vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek niet heeft voldaan aan de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen door niet de nodige maatregelen te treffen om te voldoen aan de beschikking 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 het decreet van 1992 is toegekend, en heeft zij het Hof verzocht de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van het geding.

Argumenten van partijen

8. De Commissie en de Italiaanse Republiek hebben schriftelijke en mondelinge opmerkingen gemaakt.

9. De Commissie stelt, dat lidstaten zich niet ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van in het gemeenschapsrecht besloten liggende verplichtingen kunnen beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties [10], en dat enkel de volstrekte onmogelijkheid om de beschikking uit te voeren de nietnakoming daarvan door de Italiaanse regering kan rechtvaardigen. [11] Indien een lidstaat bij de uitvoering van een door de Commissie inzake staatssteun gegeven beschikking op niet voorziene moeilijkheden stuit, moet hij deze problemen aan de Commissie voorleggen, zodat zij te goeder trouw kunnen samenwerken om het probleem te overwinnen, zoals in artikel 5 van het Verdrag is voorgeschreven. [12] De Italiaanse regering heeft in haar briefwisseling met de Commissie weliswaar gewag gemaakt van deze problemen, maar zij heeft geen enkele poging tot terugvordering van de steun gedaan noch de Commissie alternatieven voor de uitvoering van de beschikking voorgesteld.

10. De Italiaanse regering erkent, dat zij de geldigheid van de beschikking niet meer aan de kaak kan stellen, maar voert aan, dat zij in haar brieven aan de Commissie van 26 augustus 1993 en 13 januari 1994 op de moeilijkheden bij de uitvoering van de beschikking heeft gewezen, en dat zij, toen

9 — In zijn verweerschrift schat Italië het aantal van de betrokken ondernemingen op meer dan 100 000.

10 — Arrest van 20 september 1990, Commissie/Duitsland (C-5/89, Jurispr. blz. I-3437, punt 18).

11 — Arresten van 15 januari 1986, Commissie/België (52/84, Jurispr. blz. 89, punt 14); 2 februari 1989, Commissie/Duitsland (94/87, Jurispr. blz. 175, punt 8), en 10 juni 1993, Commissie/Griekenland (C-183/91, Jurispr. blz. I-3131, punt 10).

12 — Arresten Commissie/België, reeds aangehaald in voetnoot 11, punt 16; Commissie/Duitsland, reeds aangehaald in voetnoot 11, punt 9, en Commissie/Griekenland, reeds aangehaald in voetnoot 11, punt 19.

verder bericht van de Commissie uitbleef, daarna de zaak voor afgedaan hield. Zij beroept zich op de tijd die vóór de inleiding van de procedure is verstreken, niet zozeer om de ontvankelijkheid van het beroep te betwisten als om aan te voeren dat het talmen van de Commissie de terugvorderingsproblemen nog heeft verergerd. Volgens haar is het onmogelijk om de betrokken steun terug te vorderen: ten eerste, omdat het belastingkrediet een reactie op de ernstige sociale onrust was en elke poging tot terugvordering zou leiden tot nieuwe stakingen en acties door een zeer militante bedrijfstak, die de openbare orde zouden ondermijnen en waarbij de staat slechts de verliezende partij kon zijn; ten tweede, omdat door het aantal betrokken belastingbetalers en de verscheidenheid aan belastingen, belastingtijdvakken en belastingkantoren waarover de aftrek kon worden verdeeld, de poging tot de terugvordering van de steun, — die in elk geval slechts gedeeltelijk kon geschieden — een onaanvaardbare last zou betekenen. In antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof over de terugvorderingsprocedures heeft de Italiaanse regering verklaard, dat bij de terugvordering een groot aantal verschillende, over het nationale grondgebied verspreide belastingkantoren betrokken waren, omdat volgens de geldende wettelijke regeling elk kantoor van de belastingdienst, die territoriaal en functioneel is onderverdeeld, de belastingen moet terugvorderen waarvoor het bevoegd is. De gemachtigde van de Italiaanse regering heeft ter terechtzitting betoogd, dat terugvordering objectief onmogelijk moet worden geacht wanneer zij redelijkerwijs noch relatief mogelijk is, zodat acties met ernstige negatieve gevolgen als feitelijk onmogelijk zouden worden beschouwd. De Italiaanse regering verklaart bereid te zijn, naar een compromis met de Commissie te zoeken, hoewel volgens haar zelfs alternatieve strategieën voor gedeeltelijke terugvordering van de steun, bijvoorbeeld in termijnen, niet haalbaar zijn.

11. De Commissie betoogt, dat het argument van de Italiaanse regering aangaande de openbare orde tot gevolg zou hebben, dat er een wet voor sterken en een voor zwakken is, en dat haar problemen niet onvoorzienbaar waren, omdat de steun was ingevoerd juist ter kalmering van de soort sociale onrust die, zoals Italië nu betoogt, door de poging tot terugvordering zou worden ontketend. Verder heeft Italië in 1993, toen het misschien gemakkelijker was, geen poging tot terugvordering gedaan. Gezien de omvang van de Italiaanse belastingdienst acht de Commissie de door Italië aangevoerde technische belemmeringen voor de terugvordering niet zo bezwarend dat daarmee aan het criterium van volstrekte onmogelijkheid zou zijn voldaan. De Commissie aanvaardt, dat terugvordering „tot de laatste lire" misschien niet mogelijk is, maar Italië vraagt haar, wat dit betreft, nader aan te geven met welke maatregelen of met welke mate van terugvordering zij genoegen zou nemen. De Commissie stelt, dat los van het tijdsverloop haar standpunt ten aanzien van de noodzaak tot terugvordering van de onwettige steun altijd duidelijk is geweest en dat zij onder andere heeft voorgesteld, een werkgroep bij het Ministerie van Financiën op te richten ten bewijze van de bereidheid van Italië om aan de beschikking te voldoen. Bovendien heeft de Commissie op een schriftelijke vraag van het Hof geantwoord, dat de terugvordering zou worden vergemakkelijkt door gebruik te maken van het specifieke formulier betreffende het bedrag en de gebruikswijze van het belastingkrediet, dat bij de jaarlijkse belastingaangifte van elke belastingbetaler moet worden gevoegd. [13]

13 — Zie ministerieel decreet van 26 juli 1990, reeds aangehaald in voetnoot 2.

Analyse

12. Het staat buiten kijf, dat de geldigheid van de beschikking in deze procedure niet kan worden betwist, omdat daartegen niet binnen de termijn van artikel 173 van het Verdrag is opgekomen. Indien een lidstaat zijn verplichting tot terugvordering van onrechtmatig toegekende steun niet nakomt, kan dit volgens vaste rechtspraak van het Hof enkel in geval van volstrekte onmogelijkheid worden gerechtvaardigd. [14] Terwijl terugvordering van onwettige steun in beginsel volgens de relevante procesrechtelijke bepalingen van het nationale recht moet geschieden, moeten die regels niet aldus worden toegepast, dat de door het gemeenschapsrecht verlangde terugvordering praktisch onmogelijk wordt gemaakt. [15] Voordat ik inga op de bijzondere gronden die volgens Italië de uitvoering van de beschikking onmogelijk maken, zal ik mij eerst algemeen met het criterium van de volstrekte onmogelijkheid bezighouden.

13. Aan de toepassing van het criterium van de volstrekte onmogelijkheid, zoals het in het specifieke kader van de terugvordering van onwettige staatssteun is geformuleerd, zijn een aantal voorwaarden gesteld. Een lidstaat die *„bij de uitvoering van een dergelijke beschikking* op niet voorziene of onvoorzienbare moeilijkheden stuit, of zich bewust wordt van gevolgen die de Commissie niet voor ogen heeft gehad", moet deze problemen voorleggen aan de Commissie en daarbij passende wijzigingen van de betrokken beschikking voorstellen. [16] Het Hof heeft stelselmatig de door lidstaten aangevoerde argumenten van volstrekte onmogelijkheid afgewezen wanneer deze lidstaten zich ertoe beperkten, „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". [17] Volstrekte onmogelijkheid kan derhalve niet alleen worden vermoed, doch moet blijken uit het falen van de oprechte pogingen tot terugvordering van de onwettige steun en tevens moet overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag samenwerking met de Commissie hebben plaatsgevonden om de ondervonden moeilijkheden te overwinnen.

14. De rechtvaardiging van niet-naleving van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen op grond van volstrekte onmogelijkheid lijkt, gezien de woorden alleen al, elke mate van relativisme uit te sluiten en strookt niet met het betoog van de Italiaanse Republiek. In de rechtspraak is derhalve onderscheid gemaakt tussen volstrekte onmogelijkheid en het ruimere begrip overmacht, waaronder omstandigheden vallen die, alle geleverde inspanningen ten spijt, slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden waren

14 — Arresten Commissie/België, reeds aangehaald in voetnoot 11, punt 14; Commissie/Duitsland, reeds aangehaald in voetnoot 11, punt 8, en Commissie/Griekenland, reeds aangehaald in voetnoot 11, punt 10.

15 — Arresten van 21 maart 1990, België/Commissie (C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 61); 20 september 1990, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald in voetnoot 10, punt 12, en 20 maart 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Jurispr. blz. I-1591, punt 24).

16 — Arrest Commissie/België, reeds aangehaald in voetnoot 11, punt 16, cursivering van mij.

17 — Arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald in voetnoot 11, punt 10; zie ook in praktisch gelijkluidende bewoordingen arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald in voetnoot 11, punt 20.

geweest. [18] Zelfs indien het bij het hanteren van het criterium van volstrekte onmogelijkheid mogelijk was, doel en middelen tegen elkaar af te wegen in gevallen waarin een grote wanverhouding tussen beide bestond, is de voorwaarde dat de nodige inspanning is geleverd om voorzienbare moeilijkheden het hoofd te bieden, een duidelijke waarborg tegen elke poging tot misbruik.

15. Ik zal nu ingaan op het argument van Italië dat het volstrekt onmogelijk is te voldoen aan de terugvorderingsbepaling in de beschikking, alsmede op de twee aangevoerde specifieke gronden, namelijk de openbare orde en de technische problemen die bij elke poging tot terugvordering van onwettige steun zouden rijzen. De argumenten van de Italiaanse Republiek hebben mij om een aantal redenen niet overtuigd.

16. In de eerste plaats heeft de Italiaanse Republiek geen enkele poging tot terugvordering van de steun gedaan. Het schijnt inderdaad, dat zij, althans tot op zekere hoogte, de onwettige steun bleef toekennen, doordat zij zelfs na de vaststelling van de beschikking van juni 1993 toestond, dat ongebruikte kredieten van 1992 werden overgeheveld en in de daaropvolgende belastingjaren van de belasting werden afgetrokken. Weliswaar heeft Italië van meet af aan gesproken van de technische problemen die het bij de naleving van de beschikking verwachtte, maar het heeft geen voorstel gedaan voor de wijze waarop deze hadden kunnen worden overwonnen noch voor de wijze waarop de terugvordering geheel of gedeeltelijk kon worden verwezenlijkt. Bovendien heeft Italië vóór het begin van de procedure niets gezegd over problemen van openbare orde. Derhalve heeft het niet voldaan aan de in punt 13 genoemde voorwaarden.

17. In de tweede plaats waren de problemen waarmee Italië thans verwacht te kampen te krijgen indien het doorgaat met de poging tot terugvordering van de onwettige steun, volledig te voorzien. Artikel 93, lid 3, van het Verdrag bepaalt, dat de Commissie van voorgenomen steunmaatregelen op de hoogte moet worden gebracht en dat de voorgenomen maatregelen, tenzij de Commissie geen bezwaar heeft, niet ten uitvoer kunnen worden gebracht voordat de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag tot een eindbeslissing heeft geleid. Italië had tussen het akkoord van 19 april 1990 en de uitvoering ervan bij het decreet van 1992 ruimschoots de gelegenheid de steunmaatregel aan te melden. In elk geval was Italië vanaf 15 april 1992, toen de Commissie Italië voor het eerst in kennis stelde van haar standpunt dat de belastingkredietregeling als staatssteun was aan te merken, dan wel uiterlijk vanaf 26 oktober 1992, toen de Commissie te kennen gaf, dat zij besloten had, de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden, formeel ervan op de hoogte, dat de kredieten niet mochten worden toegekend en

18 — Arrest van 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Jurispr. blz. 1125, punt 23); zie ook arresten van 27 oktober 1987, Theodorakis (109/86, Jurispr. blz. 4319, punt 7), en 15 december 1994, Transáfrica (C-136/93, Jurispr. blz. I-5757, punt 14); zie evenwel arrest van 1 oktober 1985, Corman (125/83, Jurispr. blz. 3039, punt 28).

dat het alle feitelijk toegekende kredieten eventueel zou moeten terugvorderen. Desalniettemin heeft het de wegvervoerders niet van deze mogelijkheid in kennis gesteld en bleef het de steunregeling toepassen. Gezien de omstandigheden die aanleiding tot de regeling gaven, had Italië moeten weten, dat de poging tot terugvordering van de steun kon leiden tot nieuwe militante acties en stakingen of andere bedreigingen van de openbare orde. Bovendien had Italië op grond van de modaliteiten van de steunregeling moeten kunnen voorzien, dat de terugvordering ervan een administratieve last zou betekenen. Die last is niet het gevolg van een externe factor, doch van de eigen beslissingen van de Italiaanse regering met betrekking tot de modaliteiten van de steunregeling en de organisatie van haar belastingkantoren.

18. In de derde plaats kunnen, los van het feit dat het niet voldoet aan de algemene voorwaarden voor een beroep op volstrekte onmogelijkheid, de twee door Italië aangevoerde specifieke gronden niet worden aanvaard.

19. Het Hof aanvaardt, dat *concrete* belemmeringen die de openbare orde betreffen, in extreme omstandigheden de naleving van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen kunnen verhinderen, maar dat dit slechts tijdelijk kan worden geduld, totdat de omstandigheden van normaal beheer zijn hersteld. [19] Op het gebied van de controle op de visserijactiviteiten heeft het Hof echter opgemerkt, dat de eenvormige toepassing van het gemeenschappelijk visserijbeleid in gevaar zou komen, „zouden de bevoegde autoriteiten van een lidstaat stelselmatig afzien van vervolging van de voor (...) overtredingen verantwoordelijke personen". [20] In antwoord op het argument van de Franse regering, dat zij wel moest afzien van vervolging van de voor de overtredingen van de quotaregeling verantwoordelijke personen, omdat het sociaal-economisch klimaat zo moeilijk was, dat men ernstige onrust en als gevolg daarvan grote economische moeilijkheden moest vrezen, heeft het Hof vastgesteld, dat „*de enkele vrees* voor binnenlandse moeilijkheden (...) immers geen rechtvaardiging [kan] zijn om de betrokken regeling niet toe te passen". [21] Zoals ik in mijn conclusie bij dat arrest heb opgemerkt, blijkt uit de bij de artikelen 5 en 189 van het Verdrag opgelegde verplichtingen dat wanneer de lidstaten specifiek met de handhaving van het gemeenschapsrecht zijn belast, zij hun gehele overheidsapparaat en zo nodig hun politiediensten dienen in te zetten om de nakoming van hun verplichtingen te verzekeren. [22] Dezelfde redenering kan ongewijzigd op de onderhavige zaak worden toegepast. Het enkele feit dat Italië problemen van openbare orde verwacht, kan nog niet maken dat het zich aan zijn verplichting tot terugvordering van de onwettige steun mag onttrekken.

19 — Zie bijvoorbeeld arrest van 11 juli 1985, Commissie/Italië (101/84, Jurispr. blz. 2629), waarin het Hof heeft aanvaard, dat een bomaanslag op een centrum voor gegevensverwerking kon worden aangevoerd als rechtvaardiging dat Italië bepaalde door het gemeenschapsrecht vereiste statistische gegevens niet had verzameld, maar enkel gedurende de beperkte tijd die een nauwgezette administratie nodig had om de uitrusting te vervangen en nieuwe gegevens te verzamelen en te verwerken.

20 — Arrest van 7 december 1995, Commissie/Frankrijk (C-52/95, Jurispr. blz. I-4443, punt 35).

21 — Ibidem, punten 37 en 38 van het arrest, cursivering van mij.

22 — Ibidem, punten 31 en 32 van mijn conclusie.

20. Het argument van de Italiaanse regering, dat de terugvordering van de steun technisch moeilijk is, kan ook niet slagen. Het arrest Commissie/Griekenland [23] had eveneens betrekking op de verplichting tot terugvordering van onwettige steun in de vorm van een belastingvrijstelling. Griekenland stelde, dat het zeer geringe bedrag dat met de vrijstelling was gemoeid, de administratieve problemen die het onderscheid tussen winst uit communautair handelsverkeer en winst uit uitvoer naar derde landen opleverde, en de onevenredig hoge kosten van de maatregelen tot terugvordering van de steun, de inning van de heffing oneconomisch en onredelijk zouden maken. [24] Het Hof aanvaardde niet, dat deze belemmeringen een volstrekte onmogelijkheid opleverden, nu geen poging tot terugvordering was gedaan en aan de Commissie geen alternatieven voor de uitvoering van de beschikking waren voorgesteld. [25] Mijns inziens dient het Hof in casu tot dezelfde conclusie te komen. [26]

21. De gemachtigde van de Italiaanse Republiek heeft ter terechtzitting erkend, dat de terugvordering, zoals hij het formuleerde, theoretisch mogelijk was op basis van de gegevens in de voorgeschreven jaarlijkse belastingaangifte. Hij heeft er echter op gewezen, dat de terugvordering tot onredelijk hoge lasten zou leiden, omdat het aantal ontvangers van de steun groot is en de bevoegdheid voor de terugvordering verdeeld is over kantoren van de belastingdienst die voor verschillende geografische gebieden en verschillende belastingen bevoegd zijn. Gezien de automatisering van de belastinggegevens is er volgens mij niets waarin het terugvorderingsprobleem waarvoor Italië zich gesteld ziet, zich onderscheidt van de gebruikelijke behoefte aan controle van de talloze belastingschulden, -vorderingen en -verminderingen die een kenmerk van het belastingapparaat van een moderne staat zijn. Zoals ik reeds heb opgemerkt en in tegenstelling tot het standpunt van de Italiaanse regering, dat pleit voor een criterium van een redelijke en relatieve mogelijkheid, laat het begrip volstrekte onmogelijkheid in elk geval niet toe te beoordelen of doel en middelen evenredig zijn wanneer een einde wordt gemaakt aan een onrechtmatige vervalsing van de mededingingsvoorwaarden, behalve misschien in zeer extreme omstandigheden. Voor zover de in Italië geldende terugvorderingsprocedures technische problemen veroorzaken, moet bovendien niet uit het oog worden verloren, dat nationale procedures niet aldus moeten worden toegepast, dat terugvordering praktisch onmogelijk wordt gemaakt.

22. Derhalve kan de Italiaanse Republiek geenszins rechtvaardigen dat zij niet de middelen van haar belastingdienst en, zo nodig, van haar politiediensten heeft ingezet om moeilijkheden die zij had moeten voorzien en die zij gedeeltelijk zelf had veroorzaakt, te overwinnen en de onwettige steun overeenkomstig de beschikking terug te vorderen. Mitsdien is de Italiaanse Republiek de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

23 — Reeds aangehaald in voetnoot 11.

24 — Ibidem, punt 12.

25 — Ibidem, punten 19 en 20.

26 — Voorts zij erop gewezen, dat het Hof in een andere context rechtvaardigingsgronden heeft afgewezen, die gebaseerd waren op een tekort aan personeel en de overbelasting van het met bepaalde werkzaamheden belaste computercentrum: zie arresten Commissie/Italië, reeds aangehaald in voetnoot 19, en 5 februari 1987, Denkavit (145/85, Jurispr. blz. 565).

Conclusie

23. Ik geef het Hof derhalve in overweging te beslissen als volgt:

„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."