3. De bepalingen van de artikelen 85 en 86 zijn niet van toepassing op het soort activiteiten als bedoeld door de nationale rechterlijke instantie.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco

Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op achttien juni negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 15 MEI 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. *In de zaak 77-72 (Capolongo Maya,* Jurispr. 1973, blz. 622) heeft Uw Hof bij de beantwoording van de daar gestelde prejudiciële vragen over met name de artikelen 13 en 92 van het EEG-Verdrag naar aanleiding van de heffing voor de Ente nazionale per la cellulosa e per la carta op in Italië geïmporteerd verpakkingsmateriaal, vooropgesteld dat bij gebreke van nauwkeurige inlichtingen inzake doelstelling, aard en wijze van heffing der omstreden belasting dient te worden vastgesteld dat het Hof dat zich in de uitoefening zijner bevoegdheden ingevolge artikel 177 moet beperken tot de uitlegging van de betrokken bepalingen van het Gemeenschapsrecht, nationale rechtshandelingen en rechtsvoorschriften niet mag beoordelen, ook al houdt dit het gevaar in dat zijn antwoord niet voldoende is afgestemd op de omstandigheden van het geval. Het Hof heeft aldus een voorbehoud willen maken aangaande het nut van zijn — in direct antwoord op de vragen van de verzoekende rechter gegeven — uitlegging voor de toepassing op het betrokken nationale geding. In het licht van het hiernavolgende kan men zeggen dat dit voorbehoud alleszins op zijn plaats was.

Immers, uit de gestelde feiten in het onderhavige geval — waarin wederom wordt verzocht om uitlegging van het Verdrag in verband met dezelfde nationale bepaling die ook speelde bij de prejudiciële vragen in de zaak 77-72 — volgt, dat bij de punten van uitlegging eerder artikel 95 in aanmerking komt dan artikel 13, lid 2, waarop het Hof zich in zijn uitspraak toen hoofdzakelijk had geconcentreerd.

De rechter die destijds om uitlegging van het Verdrag verzocht, had in zijn inter-

1 — Vertaald uit het Italiaans.

pretatieverzoek artikel 95 niet betrokken, en het Hof heeft zich toen niet buiten het door de nationale rechter aangegeven kader willen begeven, wellicht juist omdat geen nadere gegevens over de kenmerken in die zaak waren verstrekt. Vandaar dat ook de Pretore te Abiategrasso, wellicht aangetrokken door de formulering van de vraag van zijn voorganger en zonder voldoende rekening te houden met de betekenis van het in het arrest Capolongo gemaakte voorbehoud inzake de feitelijke relevantie van de uitspraak, de lijn van de eerste rechter aanhoudt en zich concentreert op het begrip heffing van gelijke werking als een douanerecht, geheel voorbijgaand aan de bepalingen die de bevoegdheid der Lid-Staten op fiscaal gebied beperken.

Daar het alleen bij voldoende duidelijkheid van de fundamentele bepalingen der douane-unie mogelijk is deze correct toe te passen en de rechtszekerheid te waarborgen, mag men geen misverstand laten ontstaan door een uitspraak die niet aansluit op de nationale rechtstoestand in verband waarmee zij is gedaan en daardoor een andere betekenis dreigt te krijgen dan het Hof werkelijk bedoelde. De in deze zaak door de verzoekende rechter en de betrokkenen verstrekte gegevens stellen ons nu in staat om het verzoek tot uitlegging van het Verdrag in verband met de bedoelde nationale heffing zo niet op te lossen, dan toch in zijn juiste context te plaatsen.

2. De Pretore te Abbiategrasso herhaalt de vraag over de uitlegging van artikel 13, lid 2, van het Verdrag, die ook reeds in de zaak 77-72 was gesteld, met dit verschil dat de vraag thans ordelijker is geformuleerd, daar de Pretore een aantal punten vermeldt die een beter inzicht geven in de feiten van het geding in verband waarmee de uitlegging van de verdragsbepaling wordt gevraagd. De kenmerken van de nationale heffing naar aanleiding waarvan de Italiaanse rechter om uitlegging van artikel 13, lid 2, van het Verdrag verzoekt, zijn de volgende:

1. zij wordt door een van de Staat onderscheiden openbaar lichaam volgens dezelfde criteria toegepast op bepaalde zowel binnenlandse als uit de andere Lid-Staten afkomstige produkten;
2. de opbrengst wordt ingevolge wet en statuten aangewend voor de volgende doeleinden:
   a) financiering van verschillende binnenlandse activiteiten ter vergroting van de nationale landbouwproduktie van cellulose;
   b) financiering van research ten behoeve van de nationale cellulose- en papierindustrie;
   c) subsidiëring uitsluitend van krantenpapier dat in nationale papierfabrieken is geproduceerd, zodat nationale uitgevers dit papier tegen een lagere dan de marktprijs kunnen betrekken.
   Deze subsidie geldt niet voor kranten- en boekdrukpapier dat rechtstreeks door particulieren uit de andere Lid-Staten der gemeenschappelijke markt is ingevoerd.

De vragen van de Italiaanse rechter hebben betrekking op de situatie in de jaren 1970-1973, dus vóór de door de Commissie op grond van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag verlangde wijziging van het systeem die door Italië per 1 januari 1974 werd aangebracht om het in overeenstemming te brengen met artikel 92 van het Verdrag. Hoe dan ook, in deze procedure gaat het niet om uitlegging van de bepalingen betreffende steunmaatregelen van de staten, zoals in het arrest Capolongo.

Met betrekking tot het sub c) gestelde merken de Italiaanse Regering en de Commissie op — en volgt uit de memories zowel van de Ente nazionale cellulosa als van verzoekster in het hoofdgeding — dat de subsidie ook werd verleend voor boekdrukpapier, afkomstig van papierfabrieken uit andere Lid-Staten, voorzover dit niet rechtstreeks door de afnemers, maar door tussenkomst van de Ente nazionale cellulosa e carta was geïmporteerd. Om voor de korting in aan-

merking te komen, moest het buitenlands produkt dus door de Ente nazionale zijn aangekocht en door de Italiaanse afnemer van de Ente worden betrokken.

Het kenmerkende van het door de rechter te Abbiategrasso in vraag 1, sub c), aangegeven nationale systeem is dan ook dat de voor binnenlands kranten- en boekdrukpapier verleende subsidie niet wordt toegekend voor papier uit andere Lid-Staten, tenzij het over de Ente nazionale cellulosa e carta loopt.

Een bijkomend element dat in de zaak 77-72 wellicht niet duidelijk genoeg aan de dag kwam, is het feit dat bij het deel van de heffingsopbrengst dat is bestemd voor de financiering van de verplichte prijsverlaging voor krantenpapier, geen samenhang bestaat tussen het produkt dat aan belasting is onderworpen en het produkt dat daarvan profiteert, daar zowel nationaal als geïmporteerd krantenpapier is vrijgesteld van deze belasting.

Gelet op het arrest van Uw Hof in de zaak 77-72 en ten einde opheldering te krijgen over de gemeenschapsrechtelijke toelaatbaarheid van de belasting binnen de regeling waarvan zij een onderdeel vormt, vraagt de nationale rechter het Hof in wezen zijn beslissing te preciseren aan de hand van de nader verstrekte gegevens.

3. Het gaat hier om een binnenlandse heffing van parafiscale aard op nationale produkten en op produkten die uit andere Staten voor gebruik in Italië worden ingevoerd. De heffing wordt volgens dezelfde criteria op beide categorieën produkten toegepast.

De heffingsopbrengst komt in hoofdzaak ten goede aan de nationale produktie an cellulose en papier en verder voor een niet onbelangrijk deel aan de nationale uitgevers van kranten die profiteren van een verplicht verlaagde prijs ten opzichte van de normale marktprijs, die door de CIP imperatief wordt vastgesteld. In dit opzicht genieten ook de nationale producenten van krantenpapier een indirect concurrentievoordeel, doordat zij als gevolg van de subsidie tegen een lagere prijs kunnen verkopen, en dus worden bevoorrecht boven eventuele buitenlandse concurrenten. Weliswaar kon ook het uit de andere Lid-Staten geïmporteerde produkt voor de subsidie in aanmerking komen, maar door de noodzaak hierbij de Ente nazionale carta e cellulosa in te schakelen zou in de praktijk alleen het door het binnenlands aanbod eventueel niet-gedekte deel van de nationale vraag in Italië kunnen worden ingevoerd.

Volgens de jurisprudentie van het Hof wordt het begrip heffing van gelijke werking als een douanerecht van artikel 13 van het Verdrag niet zozeer gekenmerkt door een beschermend of discriminerend aspect, dat zelfs geheel kan ontbreken, als wel door het feit dat de heffing bepaaldelijk de invoer van een produkt uit een Lid-Staat treft, (ook al is het misschien niet op het moment van invoer) zelfs indien de heffing niet wordt toegepast door de staat zelf en er geen binnenlandse concurrerende produktie is.

Het Hof heeft herhaaldelijk verkondigd dat de bepalingen van artikel 95 en volgende die de bevoegdheden der Staten op fiscaal gebied beperken, slechts een aanvulling vormen op de bepalingen inzake de Douane-unie — zoals de verboden van heffingen van gelijke werking als douanerechten — en op geheel andere feiten betrekking hebben; een casuspositie kan derhalve niet tegelijkertijd vallen onder de artikelen 13 of 30 enerzijds en artikel 95 anderzijds (zie zaak 57-65 *Lütticke,* Jurispr. 1966, blz. 355; zaak 25-67, *Milch-, Fett- und Eierkontor,* Jurispr. 1968, blz. 311, en zaak 27-67, *Fink-Frucht,* Jurispr. 1968, blz. 328). In de zaak 25-67 heeft het Hof uitdrukkelijk verklaard „dat bezwaarlijk kan worden aangenomen dat dezelfde belasting in het stelsel van het Verdrag tegelijkertijd een „heffing van gelijke werking" als bedoeld in de artikelen 9, 12 en 13 en een „binnenlandse belasting" als bedoeld in de artikelen 95 en 97 zou kunnen zijn".

Opmerkelijk is, dat het Hof het daar niet heeft over een door artikel 95 verboden binnenlandse belasting, maar meer in het algemeen over het begrip „binnenlandse belasting in de zin van artikel 95".

De onmogelijkheid het verbod van artikel 13 op binnenlandse belastingen toe te passen is door het Hof reeds in de zaak Lütticke erkend op grond van de uiteenlopende regelingen voor beide soorten lasten. Dit beginsel is onlangs bevestigd in arrest 27-74, *Demag* van 22 oktober 1974 (Jurispr. 1975, blz. 1046).

In verband met deze beginselen heeft het Hof uit artikel 95 en volgende afgeleid dat „het begrip heffing van gelijke werking" niet mede omvat belastingen welke op dezelfde wijze op gelijksoortige of vergelijkbare nationale produkten binnen de staat worden geheven, dan wel, bij gebreke van zodanige produkten, in het kader van een algemene binnenlandse belasting vallen of tot doel hebben om binnen de in het Verdrag getrokken grenzen zodanige binnenlandse belastingen te compenseren" (arrest 24-68, *Commissie* t. *Italiaanse Republiek*, Jurisprudentie 1969, overweging 11).

Bij de door de nationale rechter bedoelde last, blijkt dat deze in beginsel onder dit begrip valt: zij wordt zonder onderscheid toegepast op binnenlandse en geïmporteerde produkten, uitsluitend uit hoofde van hun gebruik. Het bedrag van de belasting wordt gerestitueerd wanneer de waar ongeschikt wordt voor gebruik.

4. In het arrest Capolongo heeft het Hof beslist dat „een belasting behorende tot een algemeen systeem van binnenlandse heffingen waardoor nationale produkten en ingevoerde produkten volgens dezelfde criteria stelselmatig worden getroffen, nochtans een heffing van gelijke werking als een invoerrecht kan zijn wanneer zij uitsluitend bestemd is ter bekostiging van activiteiten die met name ten behoeve van het erdoor getroffen nationale produkt worden verricht".

Deze uitspraak lijkt op het eerste gezicht nauwelijks verenigbaar zowel met het onderscheid tussen de respectieve werkingssferen van de artikelen 13 en 95, als met de reeds gemelde irrelevantie van de bestemming der heffing voor de vaststelling of men met een heffing van gelijke werking als een douanerecht te doen heeft.

In werkelijkheid past de door dit arrest aangebrachte onmiskenbare verruiming van dit begrip goed in het stelsel, ontwikkeld in 's Hofs jurisprudentie, indien men bedenkt dat die uitspraak slechts betrekking heeft op een geval van oneigenlijke wetstoepassing, namelijk wanneer de opbrengst van de zonder onderscheid op binnenlandse en geïmporteerde produkten toegepaste parafiscale heffing, *in zijn geheel, uitsluitend en specifiek* ten goede komt aan het belaste nationale produkt, zodat de belastingdruk hierop wordt gecompenseerd door een specifiek voordeel. Het Hof heeft in het arrest Capolongo overwogen dat in een dergelijk geval een belasting welke volgens dezelfde criteria op het ingevoerde en op het nationale produkt wordt geheven nochtans voor eerstbedoelde produkten een duidelijke bijkomende geldelijke last en voor laastbedoelde in feite de tegenhanger voor genoten voordelen of ontvangen steun vormt.

Het nationale produkt wordt dan slechts in schijn belast. De belasting drukt immers, door het economische effect van de regeling waarvan zij deel uitmaakt, uitsluitend op het geïmporteerde produkt.

Hoewel de belasting dus behoort tot een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen die volgens dezelfde criteria op nationale en ingevoerde produkten worden toegepast, is zij in feite naar inhoud een heffing van gelijke werking als een douanerecht.

Daar men echter, los van formele gegevens, de verschijnselen van het economische leven realistisch moet benaderen ten einde het recht zoveel mogelijk te

doen aansluiten op de feiten en aldus de doeleinden van het Verdrag zo goed mogelijk te realiseren, dient in zo'n geval een heffing die louter formeel onder het toepassingsgebied van artikel 95 valt, daaraan te worden onttrokken en te worden ondergebracht bij artikel 13, dat meer is aangepast aan de werkelijke aard van de heffing, bezien in het kader van het bijzondere nationale interventiemechanisme waarvan zij een onderdeel vormt.

Zo gezien, bevat het arrest Capolongo geen enkele wijziging van de voordien in de rechtspraak ontwikkelde beginselen omtrent het verschil in toepassingsgebied tussen de artikelen 13 en 95 dat overigens, zoals gezegd, later nog werd bevestigd in zaak 27-74 (*Demag*).

Maar deze coherentie van het systeem zou niet meer kunnen worden gehandhaafd, wanneer het criterium uit het arrest Capolongo wordt uitgebreid tot andere gevallen dan het strikt beperkte van oneigenlijke wetstoepassing, dat immers de enige rechtvaardiging vormt om de casuspositie die normaliter onder artikel 95 valt, onder artikel 13 te brengen.

Daarom faalt de poging van verzoekster in het hoofdgeding om de vereiste identiteit van het belaste nationale produkt met het produkt dat van deze heffing profiteert, uit het genoemde criterium te lichten.

Dezelfde reden pleit tegen de door de Commissie voorgestelde mogelijkheid om dit criterium aldus te wijzigen dat het ook kan worden toegepast wanneer slechts enkele van de talrijke uit de heffing gefinancierde activiteiten uitsluitend ten goede komen aan het nationale belaste produkt. De uitbreiding van artikel 13 tot dergelijke gevallen is niet alleen principieel ongerechtvaardigd, maar zou ook kunnen leiden tot onbillijke consequenties en niet geringe praktische moeilijkheden.

Nemen wij het geval van de Ente nazionale cellulosa e carta. Volgens de Commissie zou van de door de nationale rechter genoemde activiteiten alleen het gedeelte der kosten voor de financiering van research in de papiersector — ongeveer 5 % van de uitgaven van de Ente — eventueel als strijdig met artikel 13 kunnen worden beschouwd, wanneer men het criterium van het arrest Capolongo zou uitbreiden in de door haar voorgestelde zin. In deze gedachtengang zou de door de Ente toegepaste binnenlandse heffing echter als heffing van gelijke werking in haar geheel zijn verboden en dus integraal moeten worden gerestitueerd aan allen die haar hebben betaald, ondanks het feit dat het met het Verdrag strijdig geachte stuk activiteit een miniem percentage vormt van het gehele complex interventies.

Wanneer men nu echter een dergelijk geval onder het toepassingsgebied van artikel 95 brengt op grond dat de — zij het slechts voor een deel speciaal aan de nationale producenten ten goede komende en in zo verre wezenlijk discriminerende — nationale belasting onverenigbaar met dit artikel is te achten, zou de nationale rechter de gevolgen dezer onverenigbaarheid tot haar reële omvang kunnen beperken door de heffing slechts niettoepasselijk te verklaren voorzover zij in haar aanwending een inbreuk op deze bepaling vormt (zie zaak 34-67, *„Gebrüder Lück"*, Jurispr. 1968, blz. 356).

Hieruit blijkt dat het onderscheid tussen het begrip „heffing van gelijke werking als een douanerecht" en het begrip „binnenlandse belastingen" niet slechts een louter theoretische waarde heeft, maar van groot praktisch belang is. Dit volgt ook uit Uw rechtspraak, waarin het begrip „heffing van gelijke werking" wordt uitgebreid tot lasten die geen enkele discriminerende of beschermende werking hebben (zie zaak 24-68, *Commissie t. Italiaanse Republiek*, Jurispr. 1969, blz. 201; gevoegde zaken 2 en 3-69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders*, Jurispr. 1969, blz. 222), hoewel in artikel 95 fiscale of parafiscale heffingen zonder

discriminerende of beschermende werking zijn toegelaten.

Met inachtneming van de eis de betrokken verdragsbepalingen zodanig uit te leggen dat de bescherming van het vrije verkeer van goederen in de gemeenschappelijke markt niet wordt beknot, dient men vooral te streven naar begripsverduidelijking die onontbeerlijk is voor de rechtszekerheid en de juiste toepassing der bepalingen.

5. In het ons thans voorgelegde geval leidt de toepassing van deze criteria ertoe dat het arrest Capolongo geen geschikte aanwijzingen kan geven voor de beslissing van het hoofdgeding. Immers, meer dan de helft van de uitgaven van de Ente wordt besteed voor activiteiten met betrekking tot andere produkten – zoals kranten- en tijdschriftenpapier – dan die welke worden getroffen door de heffing van de Ente. Soms kan er wel identiteit bestaan tussen de papier- en kartonfabrikant en de dagbladuitgever. Maar afgezien van dergelijke uitzonderingsgevallen kan men zeggen dat de verplichte prijskorting voor krantenpapier en de subsidies voor tijdschriften specifiek ten goede komen aan de betrokken uitgevers. De binnenlandse producenten van deze papiersoorten kunnen hiervan slechts indirect en eventueel profijt trekken, voor zover deze voorzieningen de binnenlandse vraag naar krantenpapier doen toenemen en vooral, zoals gezegd, doordat zij op de Italiaanse markt een voordelige positie hebben ten opzichte van buitenlandse producenten van krantenpapier.

In een dergelijke situatie ontbreekt de strikte identiteit – die, zoals gezegd, niet mag worden uitgerekt – tussen het door de heffing getroffen produkt en het binnenlandse produkt dat hiervan profiteert.

Daarmede ontbreekt ook de noodzakelijke voorwaarde om de betrokken binnenlandse belasting te onttrekken aan de hiervoor in artikel 95 gegeven normale regeling.

Aan deze zienswijze zal de verzoekende rechter de gegrondheid kunnen toetsen van zijn twijfel omtrent de onverenigbaarheid van de binndenlandse belasting met artikel 95, dat reeds op het in aanmerking komende tijdstip een rechtstreeks toepasselijke bepaling was. (vgl. arrest 57-65, *Lütticke,* Jurispr. 1966, blz. 355).

Zoals bekend, heeft de Italiaanse staat na stappen van de Commissie krachtens artikel 93, lid 2, de ENCC-regeling per 1 januari 1974 met name in dier voege gewijzigd dat de steun aan de pers met betrekking tot de gebruikers van krantenpapier werd uitgebreid tot de gebruikers van uit andere Lid-Staten afkomstig en door hen rechtstreeks in Italië geïmporteerd papier, en dat de financiering uit de heffingsopbrengst van het door de Ente in de papiersector verrichte onderzoek werd stopgezet.

Het feit dat deze en andere aspecten van de nationale regeling die van kracht was op het voor het hoofdgeding relevante tijdstip, in strijd kunnen worden geacht met de communautaire bepalingen betreffende steunmaatregelen van de Staten, betekent niet dat belanghebbende particulieren voor de nationale rechter rechtstreeks genoegdoening kunnen krijgen; door het ontbreken van directe toepasselijkheid van artikel 92, waarmee de uit de heffing gefinancierde steun eventueel onverenigbaar was, moeten particulieren over het tijdvak vóór 1 januari 1974 de heffing wel betalen.

Het zou evenmin toelaatbaar zijn de bepaling retroactief rechtstreekse werking te verlenen op de enkele grond dat de Italiaanse Regering aan de eisen van de Commissie heeft voldaan.

Deze bepaling zou als gevolg van de concrete toepassing door de Commissie eventueel hoogstens voor de toekomst rechtstreekse werking kunnen krijgen voor soortgelijke situaties als die welke door toedoen der Commissie zijn weg-

gewerkt, maar in geen geval met terugwerkende kracht.

De toepassing van artikel 92 op een steunmaatregel verhindert echter niet dat dezelfde casuspositie eventueel ook onder het verbod van artikel 95 kan vallen wegens de wijze van financiering van die steunmaatregel.

6. Gelet op de werkelijke eisen die worden gesteld, en op de opmerkingen omtrent de draagwijdte van artikel 13, lid 2, zou ik de eerste vraag onder artikel 95 willen brengen.

In dit verband moet allereerst worden onderzocht of de bestemming van de opbrengst van een nationale heffing als criterium kan dienen voor de vaststelling of de heffing het geïmporteerde produkt discrimineert in de zin van artikel 95, eerste alinea. De beantwoording van deze allerminst gemakkelijke vraag zou een omvangrijke bespreking vergen.

Gezien echter het feit dat, bij ontbreken van een uitdrukkelijke vraag over deze bepaling, degenen die ingevolge artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut opmerkingen konden indienen, niet de mogelijkheid hebben gehad zich terzake uit te spreken, zullen wij ons beperken tot enkele opmerkingen van algemene aard.

In beginsel zal men voor de toepassing van artikel 95 vaak mede naar de bestemming van de belastingopbrengst moeten zien om het bestaan van een niet enkel zuiver formele discriminatie te kunnen vaststellen.

Wanneer een deel van de opbrengst van een heffing op bepaalde nationale en ingevoerde produkten niet incidenteel maar stelselmatig speciaal wordt aangewend voor de financiering van activiteiten die hoofdzakelijk ten goede komen aan het belaste nationale produkt, kan zulks aanleiding geven tot de veronderstelling dat indirect op produkten van de overige Lid-Staten feitelijk een hogere binnenlandse belasting wordt geheven dan op soortgelijke nationale produkten, hetgeen is verboden ingevolge artikel 95, eerste alinea.

Gelijkheid van fiscale behandeling van het produkt van andere Lid-Staten en het nationale produkt heeft in de rechtsorde der Gemeenschap een betekenis die uitgaat boven de puur formele gelijkheid die zich beperkt tot de identiteit van het belastingpercentage, de belastinggrondslag en de heffingwijze.

Indien naar de geest van het arrest Capolongo een belasting waarvan de opbrengst uitsluitend is bestemd voor de financiering van activiteiten die speciaal ten goede komen aan het belaste nationale produkt, voor dit produkt als non existent is te beschouwen, wanneer het voordeel de last volledig compenseert, dan moet logischerwijze tevens worden erkend dat ook wanneer de bestemming niet exclusief is en de last op het nationale produkt slechts gedeeltelijk wordt gecompenseerd, het geïmporteerde produkt door de betrokken belasting toch feitelijk zwaarder wordt getroffen dan het soortgelijke nationale product; dit nu is in strijd met artikel 95.

De bestemming van de belasting zal dus steeds *speciaal* ten goede moeten komen aan het belaste nationale produkt, daar het anders niet mogelijk is een discriminerende behandeling voldoende duidelijk te onderkennen om een beperking van de nationale soevereiniteit te rechtvaardigen, die rechtstreeks voor de nationale rechter kan worden ingeroepen. Bij dit alles mag men het bijzonder delicate karakter van het belastingwezen en het belang ervan voor de functionering van de Lid-Staten niet uit het oog verliezen. De autonomie van elke Staat bij het bepalen van zijn doelstellingen en prioriteiten gaat gepaard met de vrijheid van binnenlandse belastingheffing, die in artikel 95 alleen wordt beperkt om discriminatie en protectie te voorkomen.

7. Ten aanzien van de tweede vraag, die overigens in onze zienswijze overbodig is, zij slechts opgemerkt dat het recht van

particulieren om een beroep te doen op artikel 13, lid 2, van het Verdrag, waarvan de rechtstreekse toepasselijkheid reeds door Uw Hof is bevestigd, eerst met de afloop van de overgangsperiode is ontstaan. 's Raads beschikking van 26 juli 1966 betreffende de versnelling van de totstandbrenging van een douane-unie betrof immers noch de maatregelen van gelijke werking als een douanerecht, noch de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen.

8. In de derde plaats wordt gevraagd of, gelet op de gevolgen van de verlaging der marktprijs van het uit de heffingsopbrengst gesubsidieerde papier, deze heffing niet ook in strijd is met het gemeenschapsrecht doordat zij de nationale papierproducenten in staat stelt praktisch de gehele Italiaanse markt van krantenpapier onderling te verdelen met uitsluiting van de concurrenten in de Gemeenschap, hetgeen een bij de artikelen 85 en 86 van het Verdrag verboden situatie oplevert.

Verzoekster in het hoofdgeding ziet in de verhouding tussen de producenten van cellulose en papier en de gebruikers van cellulose die ingevolge artikel 1 van wet nr. 1435 van 13 juni 1935 tot oprichting van de Ente nazionale per la cellulosa e per la carta hiervan verplicht deel zijn gaan uitmaken, een dwangconsortium, en betoogt dat zulks in strijd is met de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, doordat.

a) de nationale papierproducenten en de Ente de Italiaanse markt van krantenpapier onderling verdelen volgens toewijzingsquota's welke bij afspraak tussen de Ente en de Italiaanse papierproducenten worden vastgesteld;
b) de papierproducenten en de Ente de verkoopprijzen van papier voor de Italiaanse uitgevers in wezen onderling bepalen, ook al treedt de CIP hierbij op; andere afspraken zouden gelden voor de uitgeverijen die deel uitmaken van de vereniging van uitgeverijen enerzijds, en de papierfabrieken en de Ente anderzijds.

Voorts merkt verzoekster op dat, voor zover de Ente in binnen- en buitenland papier aankoopt om het vervolgens aan de nationale gebruikers door te verkopen, zij een typische ondernemersactiviteit uitoefent en in dit opzicht derhalve is te beschouwen als een onderneming die aan de mededingingsbeperkingen en met name aan het verbod van afspraken en misbruik van een machtspositie is onderworpen. Het feit dat de Ente zonder winstoogmerk werkt, sluit niet uit dat zij als onderneming in de zin van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag kan worden opgevat. In haar overige activiteiten zou de Ente kunnen worden beschouwd als een ondernemersvereniging op grond van artikel 1 van genoemde wet van 13 juni 1935: haar besluiten zijn besluiten van ondernemersverenigingen inzover zij bindend zijn voor de fabrikanten die bij het consortium verplicht zijn aangesloten.

Ten aanzien van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag zij allereerst opgemerkt dat de vraag geen betrekking heeft op een bijzonder gebruik door de Ente van discretionaire bevoegdheden, maar enkel op de normale toepassing van de wetsbepalingen die voor haar gelden.

Onder verwijzing naar onze opmerkingen in de zaak 2-73 *(Geddo t. Ente nazionale risi,* Jurispr. 1973, blz. 893) kunnen wij ten deze derhalve antwoorden dat de Ente nazionale cellulosa e carta, als bij wet ingesteld en geregeld orgaan, niet kan worden verweten dat zij zich aan die wet houdt zolang die wet zelf niet in strijd met het gemeenschapsrecht is verklaard.

In genoemd arrest heeft het Hof in algemene zin uitgesloten dat artikel 86 van het Verdrag van toepassing kan zijn op een door een openbaar lichaam opgelegde heffing die bestemd is voor de financiering van nationale steunmaatregelen (ibidem, blz. 880, negende overweging).

Hetzelfde criterium moet a fortiori gelden voor artikel 85, wegens het ontbre-

ken van enige keuzemogelijkheid voor de verplicht aangesloten ondernemingen bij een publiekrechtelijk lichaam dat te hunnen opzichte niet als hun gemeenschappelijk orgaan optreedt maar als gezagsorgaan voor het bereiken van in de wet vastgestelde openbare belangen.

Om vast te stellen of in het onderhavige geval jegens de Ente overheidsmaatregelen zijn genomen of gehandhaafd, die ingevolge artikel 90 van het Verdrag indruisen tegen de artikelen 85 en 86, dienen de feiten, gedragingen en omstandigheden concreet te worden beoordeeld, en hiertoe is het Hof in een prejudiciële procedure krachtens artikel 177 van het Verdrag niet bevoegd. Overigens zou ook de nationale rechter dit niet kunnen doen, aangezien artikel 90 zich in het algemeen slecht leent voor rechtstreekse toepassing, zolang de Commissie de haar in artikel 90, lid 3, toegekende bevoegdheden niet heeft uitgeoefend (zie 's Hofs overwegingen inzake lid 2 van dit artikel in arrest 10-71, *„Haven van Mertert"*, Jurispr. 1971, blz. 730).

Op grond van het vorenoverwogene concludeer ik derhalve dat de door de Pretore te Abbiategrasso gestelde vragen worden beantwoord als volgt:

1. Het in artikel 13, lid 2, van het EEG-Verdrag neergelegde verbod van heffingen van gelijke werking als een douanerecht ziet niet op een heffing behorende tot een algemeen systeem van binnenlandse belastingen waardoor zowel nationale als geïmporteerde produkten volgens dezelfde criteria worden getroffen, tenzij de heffing uitsluitend is bestemd voor de financiering van activiteiten die inzonderheid aan het belaste nationale produkt ten goede komen.

2. De bepaling van artikel 13, lid 2, vindt sedert 1 januari 1970 rechtstreekse toepassing.

3. De artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag zijn niet van toepassing op een heffing die is bestemd voor de financiering van nationale steunmaatregelen.