

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

CARL OTTO LENZ

fremsat 28. januar 1986 *

Høje Domstol.

A — Ved artikel 13 i den italienske lov nr. 308 af 29. maj 1982 blev der for kommuner med et indbyggerantal på mere end 300 000 i 1982 og 1983 stillet hhv. 2 og 4 mia LIT til rådighed til kommunale transportvirksomheder med henblik på erhvervelse af køretøjer med elektrisk eller kombineret drift. Der kunne tildeles støtte, forudsat at der forelå en plan om udskiftning af de traditionelle køretøjer. For at få udbetalt støtten skulle køretøjerne imidlertid yderligere være fremstillet i Italien.

Den sidstnævnte betingelse, hvorom der tilgik Kommissionen meddelelse i en klage fra Unione nazionale rappresentanti autoveicoli esteri, fandt Kommissionen stridende mod EØF-traktatens artikel 30, der forbyder kvantitative indførselsrestriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning. Kommissionen fandt tillige, at der forelå en overtrædelse af det i medfør af artikel 30 udstedte direktiv 70/50 af 22. december 1969 (EFT 1970 I, s. 10). Fra traktatbrudsprocedurens start har Kommissionen navnlig henvist til direktivets artikel 2, stk. 3, litra k). Proceduren blev indledt med en åbningsskrivelse af 29. november 1982, hvori Kommissionen meddelte den italienske regering sin opfattelse. Den fremhævede især, at den anførte betingelse for udbetaling af støtte ikke var nødvendig for at opfylde det formål, man tilstræbte med foranstaltningen, og derfor uden videre måtte bedømmes på grundlag af traktatens artikel 30.

Italiens faste repræsentation besvarede skrivelserne i februar 1983. Den henviste heri til den anfægtede foranstaltnings varighed (to år) og de tilstræbte formål — som dels var af energipolitisk, dels af forskningspolitisk art (ønsket om at fremme den indenlandske produktion ved at tilskynde til køb af modeller af køretøjer af den pågældende art) — og drog heraf den konklusion, at der ikke forelå en importhindrende foranstaltning.

Da Kommissionen ikke blev overbevist ved disse argumenter, afgav den i august 1983 en begrundet udtalelse i medfør af EØF-traktatens artikel 169. Heri anførte den nærmere, hvorfor den anfægtede betingelse for at udbetale støtten ikke kunne betragtes som en foranstaltning, der var nødvendig for at opfylde det tilstræbte formål. For så vidt angik tilskyndelsen til at købe energiokonomiske køretøjer, kunne det ikke anses for meningsfuldt at begrænse de fremmede foranstaltninger til indenlandske varer. For så vidt regeringen imidlertid tillige ønskede at fremme en tilsvarende udvikling af den italienske industri, måtte det antages, at dette også ville være muligt uden en sådan betingelse, da en bestemmelse om, at man også kunne anvende statsstøtten til at indkøbe de pågældende køretøjer i udlandet ville anspore de italienske producenter til at udvikle en tilsvarende produktion, så de fortsat kunne være med på markedet. At ordningen diskriminerede de udenlandske varer måtte derfor anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion efter traktatens artikel 30, hvorefter Italien var forpligtet til at træffe

* Oversat fra tysk.

foranstaltninger til at bringe det påtalte traktatbrud til ophør, hvilket Kommissionen henstillede til den italienske regering at gøre inden en måned efter meddelelsen om den begrundede udtalelse.

Som bekendt efterkom den italienske regering imidlertid ikke henstillingen. Ifølge de oplysninger, der er fremkommet under sagen, skal de italienske myndigheder imidlertid flere gange ved senere kontakter med Kommissionen have forpligtet sig til at ophæve den anfægtede bestemmelse. Der blev således udfærdiget et lovforslag, som skulle gælde fra 1984 til 1986, og som blev forelagt deputeretkammeret i marts 1984, ifølge hvilket støtten kunne udbetales, uden krav om opfyldelse af den tidligere krævede betingelse.

Da dette forslag imidlertid ikke blev vedtaget som lov og tilsyneladende ikke er blevet lov endnu, idet loven af 29. maj 1982 formelt set stadig gælder uændret (og derfor vel stadig kan have virkninger), og da den italienske regering endvidere fastholdt sit tidligere standpunkt om, at bestemmelser af den anfægtede art i realiteten ikke er traktatstridige, anlagde Kommissionen sag ved Domstolen i april 1984.

Påstanden i stævningen går ud på, at det statueres, at sagsøgte har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 30, fordi der stilles krav om, at de af kommunerne overtagne virksomheder, der driver offentlig transportvirksomhed, kun kan få del i den i artikel 13 i lov nr. 308 af 29. maj 1982 omhandlede økonomiske støtte, såfremt de indkøber indenlandsk fremstillede køretøjer.

B — Jeg skal i det følgende redegøre for min opfattelse af dette spørgsmål.

1. Først skal jeg behandle regeringens indsigelse om, at Kommissionen ikke har nogen

søgsmålsinteresse, og at sagen følgelig bør afvises.

Regeringen har til støtte herfor for det første henvist til, at den anfægtede bestemmelse var optaget i en lov om godkendelse af udgifter, som kun gjaldt i to år, nemlig fra 1982 til 1983. I denne periode blev der rent faktisk ikke udbetalt nogen støtte af den nævnte art, og efter periodens udløb var der ikke længere mulighed for at udbetale støtte, hvoraf det vil ses, at loven har været uden virkning. For det andet anføres det, at der for den umiddelbart efterfølgende periode blev udfærdiget et nyt lovforslag, som ikke indeholdt en betingelse af den nævnte art. Man vil derfor heller ikke kunne regne med, at den betingelse, Kommissionen anser for traktatstridig, genindføres.

Efter min opfattelse står disse argumenter næppe for en nærmere prøvelse.

a) Det må nemlig for det første principielt antages, at der også kan indledes traktatbrudssag for helt afsluttede overtrædelser *i fortiden*. Herom levner ordlyden af EØF-traktatens artikel 169 ingen tvivl. Det er ganske nødvendigt, fordi man i modsat fald, på grund af den tid, det tager at gennemføre den foreskrevne administrative procedure efter traktatens artikel 169, i mange tilfælde måtte give afkald på at få indbragt midlertidige love til påkendelse ved Domstolen. Det afgørende for, om en sag kan antages til realitetsbehandling, er derfor først og fremmest, om den pågældende medlemsstat, i overensstemmelse med Kommissionens krav herom i den begrundede udtalelse, har gennemført de nødvendige foranstaltninger inden for den fastsatte frist, jfr. dommen i sag 52/84¹ (hvilket ligeledes udledes af traktatens artikel 169). Det

1 — Dom af 15. januar 1986 i sag 52/84, Kommissionen mod kongeriget Belgien, Sml. 1986, s. 89.

er også tilfældet i den foreliggende sag, hvor det ikke må overses, at den begrundede udtalelse blev afgivet, mens den påtalte lov endnu var i kraft, og at den italienske regering skulle træffe de nødvendige foranstaltninger inden for samme periode.

b) Med hensyn til, hvorledes lov nr. 308 rent faktisk er blevet anvendt i praksis, fremgår det af svarene på en række spørgsmål, at der i lovens gyldighedsperiode indkom ansøgninger fra elleve kommuner. I ni af disse tilfælde var der imidlertid åbenbart kun tale om hensigtserklæringer uden videre følger. De to øvrige var egentlige formelle ansøgninger, som imidlertid angives at være blevet »henlagt«, fordi de ikke var ledsaget af fuldstændig dokumentation.

Man kan derfor næppe sige, at loven overhovedet ikke vil have virkning, eller at der ikke består en retlig interesse i en konstatering af traktatbruddet, eftersom der jo netop stadig findes to ansøgninger, som ikke er endeligt behandlet. Også antagelsen om, at der foreligger et uvæsentligt traktatbrud (under henvisning til, at der højst var to tilfælde, hvor bestemmelsen blev anvendt, og at disse ikke giver grundlag for at anlægge traktatbrudssag) må forkastes. Såfremt man tager udgangspunkt i tidspunktet for sagens anlæg, hvilket vel må være det korrekte, måtte man nemlig i betragtning af, hvor store økonomiske midler der, som indledningsvis nævnt, var afsat til formålet — og hvormed man kunne indkøbe flere hundrede køretøjer² — på daværende tidspunkt regne med, at bestemmelsen ville have væsentlige virkninger på samhandelen i Fællesskabet. Der kunne følgelig bestemt ikke være tvivl om betimeligheden i at anlægge traktatbrudssag.

² — Beløbet på 6 mia LIT svarende til et samlet indkøb af køretøjer på 30 mia i 1982 og 1983 (da støtten udgjorde 20%), dvs. omkring 4,5 mio ECU.

c) Hvad angår indsigelsen om, at der blev udfærdiget forslag til lov for perioden 1984-1986, bemærkes for det første, at det på ingen måde er sikkert, at den af Kommissionen anfægtede bestemmelse dermed virkelig også bliver ophævet, eftersom lovgivningsproceduren endnu ikke er tilendebragt. For det andet, og det er det vigtigste, har den italienske regering, som det fremgår, fastholdt sit synspunkt om, at ordningen ikke er traktatstridig. Der er følgelig god grund til at regne med, at der på ny, måske i en anden sammenhæng, vil blive indført bestemmelser af den i omhandlede lov nr. 308 omhandlede art, hvorfor der er alvorlig risiko for gentagelse.

d) Heraf konkluderes, at såfremt det må anses for nødvendigt at påvise en søgsmålsinteresse for at kunne anlægge sag efter EØF-traktatens artikel 169, er der i det foreliggende tilfælde ført tilstrækkelig bevis herfor. Sagen kan derfor ikke afvises.

2. Jeg skal derefter gå over til en behandling af selve sagens realitet. Hvad her angår det spørgsmål, om den italienske ordning kan anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning, jfr. EØF-traktatens artikel 30, kan der ikke være tvivl om, at det må anses for en forskelsbehandling af varer fra andre medlemsstater at gøre udbetalingen af statslig støtte til indkøb af bestemte varer betinget af, at de er fremstillet inden for landets grænser. Heri ligger nemlig en klar tilskyndelse til at rette efterspørgslen mod indenlandske varer til skade for varer importeret udefra, hvilket kan begrænse importen. Det er da i øvrigt også betegnende — som vi har fået at vide — at det i motiverne i forslaget til den lov, der skulle

vedtages for årene 1984-86, og hvorved det nævnte nationalitetskrav skulle ophæves, direkte udtales, at en *protektionistisk* bestemmelse ikke længere var nødvendig. Den italienske foranstaltning må derfor ganske afgjort anses for omfattet af det begreb vedrørende foranstaltninger med tilsvarende virkning, som er udviklet i domspraksis, og må betragtes som en af en medlemsstat udstedt handelsforskrift, som »direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan ændre samhandelen i Fællesskabet« (jfr. sag 8/74, Sml. 1974, s. 851-52³).

Denne opfattelse bekræftes endvidere af dommen i sag 249/81⁴, som vedrørte en foranstaltning, der på statsinitiativ var vedtaget med det formål at fremme afsættningen af irske varer. Som bekendt udtalte Domstolen, at foranstaltningen var »egnet til at påvirke omfanget af den samhandel, der foregår inden for Fællesskabet« (Sml. 1982, s. 4022, præmis 25) netop fordi den havde til formål at erstatte de udenlandske varer med indenlandske og at dæmme op for indførslerne, og fordi den skulle påvirke forbrugernes vaner, idet den tilskyndede de erhvervsdrivende til at indkøbe indenlandske varer. Der kan også henvises til en for nylig afsagt dom i en sag mod Den hellsenske Republik, (sag 192/84⁵), hvori det statueredes, at indførelsen af gunstigere kreditvilkår for køb af indenlandske maskiner udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning efter artikel 30, fordi den har til følge, at de erhvervsdrivende køber de indenlandsk fremstillede maskiner.

3. Det tidligere nævnte *direktiv fra Kommissionen* 70/50, navnlig dettes artikel 2, stk. 3,

3 — Dom af 11. juli 1974 i sag 8/74, anklagemyndigheden mod Benoit og Gustave Dassonville, Sml. 1974, s. 837.

4 — Dom af 24. november 1982 i sag 249/81, Kommissionen mod Irland, Sml. 1982, s. 4005.

5 — Dom af 11. december 1985 i sag 192/84, Kommissionen mod Den hellsenske Republik, Sml. 1985, s. 3967.

litra k), hvorefter begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning« også omfatter de foranstaltninger, der »skaber hindringer for privatpersoners køb alene ved importerede varer eller opfordrer til udelukkende at købe indenlandske varer eller påbyder et sådant køb, eller giver det en fortrinnsstilling«, indeholder sådant set ikke noget nyt af interesse for den foreliggende sag.

Som tidligere nævnt er det sagsøgt opfattelse, at denne direktivbestemmelse kun vedrører foranstaltninger, truffet i forhold til private, og at den forudsætter, at samtlige erhvervsdrivende er omfattet deraf. Efter regeringens opfattelse finder den altså ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, hvor kun en gruppe på omkring 20 adressater er berørt af foranstaltninger (ganske bestemte kommunale transportvirksomheder, som ikke er juridiske personer; desuden drejede foranstaltningen sig kun om afsætning af prototyper og ikke om allerede markedsførte varer.

Skal jeg også kort behandle denne indsigelse, kan man vel sige, at det ikke er muligt at fastslå med sikkerhed, om dette er en korrekt fortolkning af nævnte direktivbestemmelse. Som bekendt indeholder direktivet ikke en udtømmende opregning af alle de foranstaltninger, der må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning efter artikel 30, men kun visse særligt klare eksempler. Det er væsentligt, at man allerede på den baggrund kan fastslå, at den her i sagen anfægtede bestemmelse i kraft af sit formål og sine virkninger helt igennem svarer til de foranstaltninger, som er beskrevet under litra k). Herudover har Kommissionen af relevans for det foreliggende tilfælde kunnet henvise til den del af artikel 2, stk. 2, hvori der tales om foranstaltninger, som »*begunstiger*« indenlandske varer. Det er i hvert fald uden tvivl tilfældet i denne sag.

Det er altså med rette, at Kommissionen tillige har henvist til de definitioner af det

omhandlede begreb, som den har opstillet i sit direktiv. Det bekræfter kun den tidligere nævnte vurdering af den italienske ordning.

4. Før jeg foretager en afsluttende bedømmelse af Kommissionens opfattelse, skal jeg dog lige tage stilling til to indsigelser, der er fremført af den italienske regering.

Til sit forsvar har regeringen for det første henvist til, at foranstaltningen ikke tilsigtede en fuldstændig udskiftning af de kommunale transportvirksomheders vognpark, men blot skulle tilskynde til køb af visse prototyper. Hermed ville regeringen vel fremhæve de forholdsvis ubetydelige økonomiske virkninger af de italienske foranstaltninger til fremme af de pågældende varer. For det andet har regeringen gjort gældende, at artikel 30 ikke kan bringes i anvendelse, fordi der er tale om en støtteforanstaltning, hvor traktaten foreskriver en særlig procedure, hvorunder der skal foretages den i artikel 92 omhandlede bedømmelse.

a) Det første af disse punkter kan jeg ganske kort gøre op med under henvisning til mine indledende bemærkninger herom. Henset til størrelsen af de beløb, som blev tilbudt i henhold til lov nr. 308 (som skulle dække en femtedel af køretøjernes indkøbspris), forelå der klart ikke nogen økonomisk ubetydelig foranstaltning. Der måtte forudses en mærkbar påvirkning af EF-landenes samhandel. Efter retspraksis står det endvidere klart, at det kvantitative aspekt ikke er afgørende efter artikel 30, og at bestemmelsen også finder anvendelse selv ved ubetydelige handelshindringer (jfr. f. eks. dommen i sag 269/83⁶).

b) Hvad angår det andet punkt, skal jeg ikke opholde mig videre ved, at den italienske regerings synspunkt, som er anført af Kommissionen, ikke er fri for modsigelser. Regeringen har et sted i sit indlæg udtrykkeligt understreget, at den anfægtede bestemmelse i virkeligheden ikke hjemler nogen konkurrencefordrejende støtte, fordi de pågældende transportvirksomheder hver især råder over et lokalt monopol, og at dette var grunden til, at der ikke tilgik Kommissionen nogen meddelelse og ej heller efterfølgende blev indledt en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 93.

Det er sikkert korrekt, at en støtteforanstaltning, som kun har til formål at begunstige visse indenlandske virksomheder, ikke kan betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning efter artikel 30. Det blev klart og overbevisende fastslået i dommen i sag 74/76⁷. Hvad angår det foreliggende tilfælde må det imidlertid på den ene side betragtes som ret tvivlsomt, om den italienske ordning overhovedet falder ind under artikel 92. På den anden side er det væsentligt, som det blev fremhævet i nævnte dom, og hvortil Kommissionen udtrykkelig har henvist, at man godt kan udtage visse elementer af en støtteordning, som ikke er uomgængeligt nødvendige for at opfylde de formål, der tilsigtes med støtten, og som meget vel kan udgøre en tilsidesættelse af andre traktatbestemmelser, herunder artikel 30.

For så vidt den italienske foranstaltning udgør en begunstiggelse af kommunale transportvirksomheder og tilskynder til udskiftning af vognparken med andre mere energiøkonomiske køretøjer, er det meget muligt, at artikel 92 ikke finder anvendelse, fordi støttemodtagerne ikke er i indbyrdes konkurrence og den tildelte statsstøtte

6 — Dom af 14. marts 1985 i sag 269/83, Kommissionen mod Den franske Republik, Sml. 1985, s. 837.

7 — Dom af 22. marts 1977 i sag 74/76, Iannelli & Volpi SpA mod Firma Paolo Meroni, Sml. 1977, s. 557.

dermed ikke har nogen konkurrencefordrejende virkning, hvilket er en betingelse efter artikel 92. I det omfang, det endvidere må antages, at foranstaltningen tillige med nationalitetskravet har til formål at yde automobilfabrikanterne en indirekte støtte med det videre sigte at fremme forskningen og sikre udviklingen af energiøkonomiske køretøjer, er det ligeledes tvivlsomt, om der i så fald foreligger en støtte til producenter i traktatens artikel 92's forstand. Producenterne modtager jo ingen tilskud, som kan nedsætte deres omkostninger, men får et vederlag for deres ydelse, hvori bl. a. er indeholdt den del af købesummen, køberen af køretøjet får godtgjort af staten. Argumentet om, at der foreligger en støtte til automobilfabrikanterne, kan altså vanskeligt forsvares. Tilbage bliver vel derfor ikke andre muligheder end at antage, at der foreligger en efterspørgselsregulerende foranstaltning, der som påvist i det foregående omfattes af artikel 30.

Det er imidlertid ikke nødvendigt at foretage en dybtgående behandling af ovennævnte spørgsmål, da de argumenter, Kommissionen har anført under henvisning til det andet af de principper, som er opstillet på grundlag af dommen i sag 74/767, i alt fald må siges at være overbevisende. Måtte der ikke desto mindre antages at foreligge en støtteforanstaltning, kunne man endvidere klart fastslå, at den påtalte bestemmelse hvad angår det energipolitiske formål, som søges opnået med foranstaltningen (at fremme transportvirksomhedernes omstilling til anvendelse af elektrisk drevne køretøjer) ikke er væsentlig for at opfylde dette formål, som derimod også kan nås ved at fremme indkøb af tilsvarende

udenlandske køretøjer. Her foreligger altså klart en unødvendig betingelse, som utvivlsomt også kan påtales i medfør af andre traktatbestemmelser, herunder artikel 30. Det samme gælder det andet af de nævnte formål, altså formålet om at fremme udviklingen af en indenlandsk produktion af elektrisk drevne køretøjer. Skaber man nemlig overhovedet en tilskyndelse for de kommunale transportvirksomheder til at indkøbe sådanne køretøjer, kan det ikke afvises, at allerede den blotte mulighed for at foretage et sådant indkøb i udlandet — hvorved en forskelsbehandling af den nævnte art undgås — udgør et tilstrækkeligt incitament for de tilsvarende italienske virksomheder til at udvikle deres kapacitet på det pågældende produktionsfelt. I så fald kan man næppe heller på dette punkt argumentere med, at der foreligger en støtteforanstaltning, hvorfor der ikke er grundlag for synspunktet om, at der skal foretages en bedømmelse efter EØF-traktatens artikel 92.

5. Af det anførte følger, at Kommissionens vurdering af den anfægtede foranstaltning ikke kan kritiseres, og at der altså foreligger en overtrædelse af traktatens artikel 30. Det kan også meget kort påvises, at foranstaltningen utvivlsomt ikke kan begrundes med henvisning til *artikel 36*, hvilket den italienske regering da heller ikke har gjort forsøg på. I den forbindelse behøver blot anføres, at artikel 36 kun vedrører foranstaltninger af *ikke-økonomisk art*, således som det blev fastslået i dommen i sag 238/82⁸. Noget sådant har vi ikke at gøre med her i sagen, idet artikel 13 i lov nr. 308 — således som det også udtrykkeligt er blevet bekræftet — alene har energi- og forskningspolitiske formål, som det næppe er muligt at betegnes som ikke-økonomiske.

7 — Dom af 22. marts 1977 i sag 74/76, Iannelli & Volpi SpA mod Firma Paolo Meroni, Sml. 1977, s. 557.

8 — Dom af 7. februar 1984 i sag 238/82, Duphar BV m.fl. mod den nederlandske stat, Sml. 1984, s. 523.

C — Som følge heraf må jeg foreslå Domstolen at give sagsøgeren, Kommissionen medhold i sine påstande og at statuere, at sagsøgte, den italienske regering, har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 30 ved at stille krav om, at de af kommunerne overtagne virksomheder, som administrerer den offentlige befordring, kun kan få del i de økonomiske midler, som er stillet til rådighed ved artikel 13 i lov nr. 308 af 29. maj 1982, såfremt de indkøber indenlandsk fremstillede køretøjer. I overensstemmelse med påstanden må Den italienske Republik endvidere tilpligtes at betale sagens omkostninger.