

ARREST VAN HET HOF

16 juni 1987 *

In zaak 118/85,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door S. Fabro, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen, als gemachtigde, bijgestaan door I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door te weigeren de door de Commissie verlangde gegevens betreffende de Amministrazione autonoma dei monopoli di stato over te leggen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 80/723 van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lid-Statens en openbare bedrijven (PB 1980, L 195, blz. 35),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, G. Kakouris, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, kamerpresidenten, G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

* Procestaal: Italiaans.

gezien het rapport ter terechtzitting en ten gevolge op de mondelinge behandeling op 30 september 1986,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 november 1986,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 29 april 1985, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door te weigeren de door de Commissie verlangde gegevens betreffende de Amministrazione autonoma dei monopoli di stato over te leggen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 80/723 van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lid-Staten en openbare bedrijven (PB 1980, L 195, blz. 35).
- 2 Voor de feiten, het procesverloop en de argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.
- 3 Als onbetwist staat vast, dat de Amministrazione autonoma dei monopoli di stato (hierna: AAMS) een economische activiteit ontplooit, doordat zij in de sector tabaksfabrikaten goederen en diensten op de markt aanbiedt. Voorts staat vast, dat de AAMS geen van die van de Staat onderscheiden rechtspersoonlijkheid bezit.
- 4 Voor haar weigering de door de Commissie gevraagde gegevens over te leggen, beroept de Italiaanse regering zich op het feit, dat de AAMS niet is te beschouwen als een „openbaar bedrijf” in de zin van artikel 2 van richtlijn 80/723, maar integendeel moet worden aangemerkt als een „overheid” in de zin van dat artikel. Dienaangaande betoogt zij, dat indien de AAMS als staatsorgaan een overheid is, zij niet terzelfder tijd een openbaar bedrijf in de zin van de richtlijn kan zijn.

- 5 Volgens artikel 2 van richtlijn 80/723 is onder overheden te verstaan „de Staat evenals andere territoriale lichamen”, en onder openbaar bedrijf „elk bedrijf waarop overheden rechtstreeks of middellijk een dominerende invloed kunnen uitoefenen uit hoofde van eigendom, financiële deelneming of de desbetreffende voorschriften”.

- 6 Zoals het Hof overwoog in zijn arrest van 6 juli 1982 (gevoegde zaken 188 tot en met 190/80, Frankrijk, Italië en Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1982, blz. 2545), heeft richtlijn 80/723 als voornaamste doelstelling, een doeltreffende toepassing op openbare bedrijven te bevorderen van de bepalingen van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag betreffende steunmaatregelen van staten. Volgens de considerans van de richtlijn kan de ingewikkeldheid van de betrekkingen tussen nationale overheden en openbare bedrijven een belemmering vormen voor de uitvoering van de toezichthoudende taak van de Commissie, zodat een doeltreffende en billijke toepassing van de Verdragsbepalingen inzake steunmaatregelen slechts mogelijk is wanneer die financiële betrekkingen doorzichtig worden gemaakt. In de zesde overweging van de considerans wordt met name gezegd, dat deze doorzichtigheid ten aanzien van openbare bedrijven zodanig dient te zijn, dat duidelijk kan worden onderscheiden tussen het optreden van de Staat als overheid en als eigenaar.

- 7 Het in de zesde overweging bedoelde onderscheid vloeit voort uit de erkenning van het feit dat het handelen van de Staat ofwel uitoefening van overheidsgezag kan zijn, ofwel het verrichten van economische activiteiten van industriële of commerciële aard, bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op de markt. Om dit onderscheid te kunnen maken, is het dus noodzakelijk de door de Staat verrichte activiteiten van geval tot geval te onderzoeken en vast te stellen tot welke categorie zij behoren.

- 8 Daarbij is niet van belang, of de Staat bedoelde economische activiteiten verricht via een afzonderlijk lichaam, waarop hij, volgens de criteria van artikel 2 van de richtlijn, rechtstreeks of middellijk een dominerende invloed kan uitoefenen, dan wel of hij de activiteiten rechtstreeks verricht via een tot het centrale bestuur behorend orgaan. In dit laatste geval impliceert het feit dat het orgaan volledig deel uitmaakt van het centrale bestuur, dat de Staat er een dominerende invloed op uitoefent in de zin van genoemd artikel 2. In een dergelijk geval kunnen de finan-

ciële betrekkingen nog ingewikkelder zijn en is de door de richtlijn beoogde doorzichtigheid dus nog meer noodzakelijk. In casu staat het feit dat de AAMS volledig deel uitmaakt van het centrale bestuur, er dus niet aan in de weg, dat zij als een openbaar bedrijf in de zin van richtlijn 80/723 wordt beschouwd.

- 9 De Italiaanse regering voert nog aan, dat er slechts sprake kan zijn van invloed van de overheid op een openbaar bedrijf, wanneer het om twee rechtens onderscheiden subjecten gaat. Zij is van mening, dat een openbaar bedrijf dus noodzakelijkerwijs een van de Staat onderscheiden rechtspersoon moet zijn.
- 10 Dit argument kan niet worden aanvaard. De hierboven vermelde doelstelling van richtlijn 80/723 zou in gevaar worden gebracht indien de toepassing van de richtlijn afhankelijk zou zijn van de vraag, of een staatsorgaan al dan niet een van de Staat onderscheiden rechtspersoon is. Naar gelang van de door de Lid-Staten gekozen rechtsvorm zouden dan de economische activiteiten van industriële of commerciële aard van sommige staatsorganen wel onder de richtlijn vallen, maar die van andere organen niet. De toepassing van de richtlijn op een zelfde activiteit zou dan van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen, afhankelijk van de rechtsvorm die iedere Lid-Staat geeft aan de openbare bedrijven die die activiteit verrichten.
- 11 In dit verband zij herinnerd aan wat het Hof voortdurend in zijn rechtspraak heeft beklemtoond, namelijk dat het beroep op bepalingen van nationaal recht met het doel de draagwijdte van bepalingen van gemeenschapsrecht te beperken, tot gevolg zou hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de eenheid en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht en bijgevolg niet kan worden aanvaard. Het bestaan van door het nationale recht verleende, van de Staat onderscheiden rechtspersoonlijkheid is bijgevolg irrelevant voor de vraag, of een orgaan als een openbaar bedrijf in de zin van de richtlijn is te beschouwen.
- 12 De Italiaanse regering is verder van mening, dat het begrip financiële betrekkingen waarvan de richtlijn de doorzichtigheid beoogt te verzekeren, betrekkingen veronderstelt tussen onderscheiden rechtssubjecten.

- 13 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat het feit dat een orgaan dat economische activiteiten van industriële of commerciële aard verricht, volledig deel uitmaakt van het centrale bestuur en opgaat in de rechtspersoonlijkheid van de Staat, niet belet dat financiële betrekkingen bestaan tussen de Staat en dat orgaan. De Staat heeft immers per definitie de macht om het economisch beleid van de onderneming te beïnvloeden door toekenning van budgettaire middelen, waardoor de onderneming exploitatieverliezen kan dekken en over nieuwe fondsen kan beschikken, zodat zij haar bedrijf buiten de regels van een normaal commercieel beheer om kan voortzetten, wat nu juist de situatie is die de richtlijn aan het licht beoogt te brengen.
- 14 Ten slotte blijkt volgens de Italiaanse regering uit bijlage I bij richtlijn 80/767 van de Raad van 22 juli 1980 tot aanpassing en aanvulling, voor wat bepaalde aanbestedende diensten betreft, van richtlijn 77/62/EEG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (PB 1980, L 215, blz. 1), dat de AAMS een orgaan is van het Italiaanse ministerie van Financiën. In een voetnoot bij die bijlage I wordt, met betrekking tot het ministerie van Financiën, de Regie voor tabak en zout immers uitgesloten van de lijst van Italiaanse aankopende instanties waarop de richtlijn van toepassing is.
- 15 Dienaangaande zij erop gewezen, dat, zoals de Italiaanse regering verklaart, de AAMS in het kader van richtlijn 80/767 wordt beschouwd als afhankelijk van het ministerie van Financiën. Naar uit bovenstaande redenering van het Hof blijkt, is deze omstandigheid evenwel niet van belang voor de kwalificatie als openbaar bedrijf in de zin van richtlijn 80/723.
- 16 Uit het voorgaande volgt, dat de AAMS moet worden beschouwd als een openbaar bedrijf in de zin van artikel 2 van richtlijn 80/723.
- 17 Mitsdien moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door te weigeren de door de Commissie verlangde gegevens betreffende de AAMS over te leggen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 80/723 van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lid-Staten en openbare bedrijven.

Kosten

- 18 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door te weigeren de door de Commissie verlangde gegevens betreffende de *Amministrazione autonoma dei monopoli di stato* over te leggen, is de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 80/723 van de Commissie betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lid-Staten en openbare bedrijven.
- 2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Mackenzie Stuart	Kakouris	O'Higgins	Schockweiler
Bosco	Koopmans	Bahlmann	Joliet
			Rodríguez Iglesias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juni 1987.

De griffier
P. Heim

De president
A. J. Mackenzie Stuart