CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 11 juni 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De SARL Aliments Morvan (hierna: „Morvan"), verzoekster in het hoofdgeding, gebruikt granen voor de vervaardiging van diervoeders. In kader daarvan heeft zij over de gebruikte granen een parafiscale opslagheffing moeten betalen, die wordt geïnd ten behoeve van het Office national interprofessionnel des céréales (hierna: „ONIC"). Zij verzoekt om restitutie van de heffing over de periode van 1 juli 1986 tot en met 31 mei 1988 op grond dat de heffing in strijd is met het gemeenschapsrecht. Nadat haar verzoek door de belastingadministratie was afgewezen, stelde zij beroep in bij het Tribunal de grande instance de Morlaix, dat het Hof bij wege van prejudiciële vraag heeft verzocht om

„alle gegevens betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht te verstrekken die nodig zijn om het in staat te stellen te beslissen of de opslagheffing die is ingesteld bij decreet nr. 53-975 van 30 september 1953 en is verlengd bij de decreten nrs. 82-732 en 82-733 van 23 augustus 1982, bij decreet nr. 87-676 van 17 augustus 1987 en bij het uitvoeringsbesluit van 14 maart 1988, verenigbaar is met het gemeenschapsrecht in de uitlegging die het Hof daarvan heeft gegeven".

2. In de loop van de relevante periode waren de wezenlijke bestanddelen van de heffing neergelegd in de decreten nrs. 82-732 van 23 augustus 1982 en 87-676 van 17 augustus 1987 betreffende de parafiscale opslagheffing in de graansector [1], waarvan de eerste vier artikelen luiden als volgt.

„*Artikel 1*

Gedurende het verkoopseizoen (...) en de vier daaropvolgende verkoopseizoenen mag een parafiscale heffing ter financiering van de nationale uitgaven voor opslag en interventie op de graanmarkt worden toegepast.

Deze heffing wordt toegepast bij de erkende inkopers van graan en de graanproducenten over elke partij zachte tarwe, durum tarwe, gerst en maïs die is doorverkocht of gebruikt. Zij wordt ook toegepast bij de importeurs over de partijen ingevoerd graan van deze soorten.

Deze heffing wordt volledig door de gebruikers gedragen en de opbrengst ervan wordt toegekend aan het Office national interprofessionnel des céréales.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — *JORF* van 25 augustus 1982, blz. 2644, en van 19 augustus 1987, blz. 9520.

Artikel 2

Van de bij dit decreet ingestelde heffing zijn vrijgesteld:

— uitgevoerd graan;

— gecertificeerd zaaigraan dat is ingeruild tegen graan van gemiddelde kwaliteit, tot de maximale hoeveelheid die door dit decreet wordt bepaald.

De heffing die is toegepast over granen die zijn gebruikt voor het vervaardigen van produkten die in aanmerking komen voor de restitutie bij de produktie bedoeld in artikel 11 van de gewijzigde verordening nr. 2727/75 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap, wordt terugbetaald.

Ter zake van ingevoerde of uitgevoerde, van granen afgeleide produkten wordt de heffing toegepast respectievelijk terugbetaald naar maatstaf van de dienaangaande in de verordeningen van de Europese Economische Gemeenschap bepaalde hoeveelheden graan.

Artikel 3

De heffing wordt verschuldigd door de doorverkoop of het gebruik van de granen door erkende inkopers van graan of graanproducenten, of door de invoer van het graan.

Artikel 4

De maximumtarieven van de heffing zijn de volgende:

— 0,30% van de interventieprijs bij zachte tarwe, gerst en maïs;

— 0,20% van de interventieprijs bij durum tarwe".

3. Verzoekster in het hoofdgeding voert aan, dat deze heffing een door de artikelen 9 en volgende EEG-Verdrag verboden heffing van gelijke werking als een douanerecht of een binnenlandse belasting met discriminerende werking in de zin van artikel 95 is. Verder betoogt zij, dat de heffing zich niet verdraagt met de regelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en een door artikel 92 EEG-Verdrag verboden steunmaatregel vormt. Ik zal achtereenvolgens de verschillende aspecten van het probleem onderzoeken.

De verenigbaarheid van de heffing met de artikelen 9 en 95 EEG-Verdrag

4. Volgens artikel 9 EEG-Verdrag is de Gemeenschap gegrondvest op een douane-unie welke zich uitstrekt over het gehele goederenverkeer en welke het verbod meebrengt van in- en uitvoerrechten en van alle heffingen van gelijke werking in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten.

5. Dit verbod geldt ook voor produkten die het onderwerp zijn van een gemeenschappelijke ordening der markten, zodat een dergelijk verbod niet meer voorkomt in de na de overgangsperiode vastgestelde verordeningen houdende gemeenschappelijke ordening der markten (de zogenoemde „definitieve" verordeningen). Het door Morvan aangehaalde artikel 18, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 1), dat de toepassing van enig douanerecht of enige heffing van gelijke werking verbiedt behoudens andersluidende bepalingen van die verordening of afwijkende besluiten van de Raad, bevindt zich immers in titel II van de verordening, met als kopje „Regeling van het handelsverkeer met derde landen".

6. Morvan stelt dat de litigieuze heffing zowel de invoer als de uitvoer belemmert. Voor de duidelijkheid van mijn betoog zal ik deze twee aspecten afzonderlijk behandelen.

A — *Gevolgen voor de invoer van goederen*

7. Volgens vaste rechtspraak van het Hof doet de omstandigheid, dat een heffing zoals die waar het hier om gaat, zonder onderscheid op nationale en op uit andere Lid-Staten afkomstige produkten wordt toegepast, de vraag rijzen of de betrokken heffing onder het verbod van artikel 9 dan wel onder de in artikel 95 voor binnenlandse belastingen geformuleerde non-discriminatieregel valt. In het systeem van het Verdrag kan een zelfde belasting niet tegelijkertijd tot beide genoemde categorieën behoren en zijn geldelijke lasten welke deel uitmaken van een algemeen systeem van binnenlandse heffingen waardoor nationale én ingevoerde produkten volgens dezelfde criteria stelselmatig worden getroffen, in beginsel niet als heffingen van gelijke werking te beschouwen (zie met name het arrest van 22 mei 1977, zaak 77/76, Cucchi, Jurispr. 1977, blz. 987, r. o. 12 e. v.).

8. Dit is volgens Morvan in casu evenwel juist niet het geval, aangezien het belastbaar feit, en derhalve het heffingsmechanisme, niet hetzelfde is. Voor binnenlandse produkten is het belastbaar feit de doorverkoop of het gebruik van de granen door erkende inkopers of door producenten van granen, terwijl dit voor ingevoerde produkten enkel en alleen de grensoverschrijding is. De heffing over de ingevoerde produkten vindt dus eerder plaats dan die over de binnenlandse produkten.

9. Ik kan dit standpunt evenwel niet delen. Naar mijn mening verschilt deze situatie duidelijk van die in de zaak over de belastingregeling voor gedistilleerd in Ierland (arrest van 27 februari 1980, zaak 55/79, Commissie/Ierland, Jurispr. 1980, blz. 481), die door Morvan is aangehaald. Ierse producenten van gedistilleerd beschikten voor de betaling van de accijns over een termijn van vier tot zes weken na de datum van het in de handel brengen van de produkten, terwijl importeurs de heffing dienden te betalen op het moment waarop de produkten werden ingeklaard.

10. Men kan evenwel niet zeggen, dat de nationale producenten in het onderhavige geval een vergelijkbaar voordeel genieten, aangezien de heffing moet worden betaald

op het moment waarop het produkt door de erkende inkopers wordt doorverkocht of door de graanproducenten wordt verwerkt. Zowel bij binnenlandse als bij ingevoerde produkten wordt de heffing dus toegepast op het moment dat het produkt tot verbruik wordt aangeboden.

11. Het onderhavige geval verschilt ook van de situatie die het onderwerp was van het arrest Denkavit Loire [2], waarin de heffing bij binnenlandse produkten over het gewicht van het basisprodukt, doch bij ingevoerde produkten over het gewicht van het afgewerkte produkt werd toegepast.

12. Verder moet het argument van Morvan, dat de inning aan de grens controles met zich meebrengt waarvan de kosten noodzakelijkerwijs ten laste van de importeur komen, worden verworpen. Het is immers niet aangetoond dat een importeur dergelijke kosten moet betalen en evenmin dat de toepassing van de heffing op binnenlands graan geen controles vergt.

13. Ik concludeer derhalve, dat de heffing volgens dezelfde criteria op binnenlandse én ingevoerde produkten wordt toegepast.

14. Voorts blijkt uit uw rechtspraak, dat een tot bepaalde produkten beperkte heffing toch een heffing van gelijke werking kan zijn indien zij *uitsluitend* is bestemd voor de financiering van activiteiten die inzonderheid aan de belaste binnenlandse produkten ten goede komen, zodat de hierop drukkende fiscale last wordt *geneutraliseerd*. Een dergelijke fiscale regeling is immers slechts in schijn een stelsel van binnenlandse belastingen en kan derhalve wegens haar beschermend karakter worden aangemerkt als een heffing van gelijke werking als een douanerecht, zodat de verbodsbepalingen van artikel 9 EEG-Verdrag en van artikel 18 van de verordening houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen van toepassing zijn. Volgens uw rechtspraak onderstelt „een dergelijke kwalificatie echter (...) dat er een duidelijk verband bestaat tussen enerzijds een fiscale heffing die zonder onderscheid op de betrokken nationale of ingevoerde produkten wordt toegepast, en anderzijds het voordeel dat alleen de nationale produkten uit de opbrengst dier heffing toevalt". Vereist is dat „de op het nationale produkt drukkende lasten volledig worden gecompenseerd" (arrest Cucchi, r. o. 18 en 19).

15. Uit de decreten betreffende de parafiscale heffing blijkt evenwel, dat deze is bestemd voor de „financiering van de nationale uitgaven voor opslag en interventie op de graanmarkt", welke worden verricht door het Office national interprofessionnel des céréales. Aangezien het ONIC optreedt als interventiebureau in de zin van de verordening houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en artikel 7 van deze verordening bepaalt, dat „de door de Lid-Staten aangewezen interventiebureaus verplicht (zijn) de *in de Gemeenschap* geoogste (...) granen welke hun worden aangeboden, te kopen", kan niet worden gesteld dat de opbrengst van de heffing *uitsluitend* de binnenlandse produkten ten goede komt. Overigens vormt het feit dat de produkten aan de interventiebureaus kunnen worden aangeboden, geen „voordeel" in de zin van deze rechtspraak. Het is een uit het gemeenschapsrecht voortvloeiend recht.

2 — Zie het arrest van 31 mei 1979, zaak 132/78, Denkavit Loire, Jurispr. 1979, blz. 1923.

16. Of het met de communautaire landbouwregeling verenigbaar is, de interventieen opslagactiviteiten van het ONIC geheel of ten dele door de producenten en importeurs van granen te laten financieren, is een ander probleem dat verderop zal worden behandeld.

17. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is niet bevoegd om in het kader van een prejudiciële procedure de balans van het ONIC en andere feitelijke gegevens te onderzoeken ten einde vast te stellen of de heffing inderdaad het gestelde doel dient, dan wel of zij op de een of andere manier aan de binnenlandse producenten wordt teruggegeven (bij voorbeeld in de vorm van steun voor de verhoging van de produktiviteit van de binnenlandse producenten, onderzoek ter verbetering van de kwaliteit, reclame voor uitsluitend Franse produkten). Het staat aan de nationale rechter die kennis dient te nemen van het hoofdgeding, om te beslissen of de bewijzen die hem in voorkomend geval ter ondersteuning van deze laatste stelling zijn voorgelegd, van dien aard zijn dat zij hem overtuigen. Is dit het geval, dan moet hij vaststellen dat het gaat om een door het Verdrag verboden heffing van gelijke werking als een douanerecht.

18. Hierbij doet zich een bijzonder probleem voor met betrekking tot de zetmeelhoudende produkten bedoeld in artikel 11 van verordening nr. 2727/75 (zetmeel, glucose). Artikel 2, tweede alinea, van de betrokken Franse decreten bepaalt, dat de parafiscale heffing over granen die zijn gebruikt voor de vervaardiging van deze produkten, wordt gerestitueerd. In de derde alinea van dit artikel wordt onder meer gezegd, dat „ter zake van ingevoerde (...) van granen afgeleide produkten de heffing wordt toegepast (...) naar maatstaf van de dienaangaande in de verordeningen van de Europese Economische Gemeenschap bepaalde hoeveelheden graan".

19. Indien zou blijken, dat de opslagheffing in de relevante periode is toegepast op de van graan afgeleide produkten bedoeld in artikel 11 van verordening nr. 2727/75 naar verhouding van de hoeveelheid maïs, zachte tarwe of gries en griesmeel van maïs die bij de vervaardiging ervan is gebruikt, en dat de heffing aan de Franse producenten van die produkten is gerestitueerd, is er sprake van een heffing van gelijke werking die de invoer van de betrokken produkten op onwettige wijze treft.

20. Onder voorbehoud van dit bijzondere probleem concludeer ik derhalve, dat de betrokken heffing slechts een heffing van gelijke werking is in het — overigens zuiver hypothetische — geval dat de opbrengst ervan geheel en uitsluitend ten goede komt aan de Franse producenten.

21. Indien de parafiscale heffing geen heffing van gelijke werking als een douanerecht is, dan is zij een binnenlandse belasting in de zin van artikel 95 EEG-Verdrag. Zij is derhalve slechts verenigbaar met het Verdrag indien zij geen discriminerende werking heeft ten aanzien van ingevoerde produkten. Er is niet aangevoerd, dat over ingevoerde produkten een hogere heffing wordt toegepast dan over binnenlandse produkten. Bij de toepassing van het non-discriminatievoorschrift van artikel 95 moet uiteraard niet alleen worden gelet op de belastingtarieven, doch ook op de bepalingen betreffende de grondslag en de heffingsmodaliteiten van de verschillende belastingen (zie met name het reeds aangehaalde arrest van 27 februari 1980, Commissie/Ierland, r.o. 8). Dienaangaande is evenwel als enig bewijs voor het discriminerend karakter van de heffing aangevoerd, dat zij bij invoer „eerder" wordt toegepast, doch dit heb ik reeds weerlegd.

22. Derhalve zou er slechts van discriminatie sprake kunnen zijn, als de heffing *ten dele* aan de binnenlandse producenten wordt terugbetaald, of als *een gedeelte* van het bedrag wordt omgezet in voordelen die uitsluitend aan de binnenlandse producenten ten goede komen. Het staat aan de nationale rechter te onderzoeken of dit het geval is.

B — *De gevolgen voor de uitvoer*

23. Volgens Morvan is de opslagheffing tevens een heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht. Verzoekster in het hoofdgeding verwijst in dit verband naar het arrest van het Hof van 10 maart 1981, gevoegde zaken 36/80 en 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Jurispr. 1981, blz. 735, r. o. 23) waarin staat te lezen:

„Daartoe zij eraan herinnerd dat, voor zover komt vast te staan dat de toepassing van een binnenlandse heffing de verkoop naar het buitenland zwaarder belast dan de binnenlandse verkoop, die heffing gelijke werking heeft als een uitvoerrecht."

24. Morvan erkent, dat de in onverwerkte toestand uitgevoerde granen van de opslagheffing zijn vrijgesteld, maar stelt, dat de gelijke werking als een uitvoerrecht zich in feite niet doet gevoelen bij de uitvoer van de granen, maar bij de uitvoer van de produkten van degenen die aan de heffing onderworpen zijn, dat wil zeggen van de binnenlandse gebruikers van granen. Dit is nu precies het geval voor de producenten van diervoeders.

25. In dit verband moet allereerst worden opgemerkt, dat volgens de laatste alinea van artikel 2 van de betrokken decreten:

„ter zake van ingevoerde of uitgevoerde van granen *afgeleide produkten* de heffing wordt toegepast respectievelijk terugbetaald naar maatstaf van de dienaangaande in de verordeningen van de Europese Economische Gemeenschap bepaalde hoeveelheden graan".

26. Ter terechtzitting heeft Morvan aan het dossier een besluit van de Franse minister van Landbouw van 14 maart 1988 (JORF van 10 april 1988, blz. 4750) toegevoegd waarin wordt bevestigd, dat bij de uitvoer van verwerkte, van zachte tarwe, durum tarwe, gerst of maïs afgeleide produkten, zelfs wanneer die niet in bijlage II bij het Verdrag van Rome zijn vermeld, de heffing wordt gerestitueerd. Het zou wel zeer verbazingwekkend zijn, dat de heffing wordt gerestitueerd over granen die in beschuit of deegwaren zijn verwerkt, maar niet over die welke in diervoeders voorkomen.

27. Aangezien tussen de partijen in het geding evenwel geen enkele discussie heeft plaatsgehad over de tariefposten waaronder diervoeders vallen, kan ik mij dienaangaande geen definitief oordeel vormen op basis van de bijlagen bij dit ministerieel besluit.

28. Deze vraag is hoe dan ook van geen enkel belang voor de oplossing van het hoofdgeding, want zelfs wanneer de heffing niet wordt gerestitueerd bij uitvoer van diervoe-

ders, is het bedrag dat over deze produkten is betaald, precies gelijk aan het bedrag dat is betaald over de produkten die op de Franse binnenlandse markt worden verkocht. Met andere woorden, de heffing treft „de voor uitvoer bestemde produkten slechts op dezelfde wijze (...) als de op de binnenlandse markt verkochte produkten" [3] en er is hier derhalve geen sprake van een heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht.

De verenigbaarheid van de heffing met de gemeenschappelijke ordening der markten

29. Morvan stelt, dat de heffing in strijd is met het beginsel volgens hetwelk de kosten van interventie volledig door de Gemeenschap worden gedragen. Zij verwijst hierbij naar artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1883/78 van de Raad van 2 augustus 1978 betreffende de algemene regels voor de financiering van de interventies door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie [4], waarin het volgende wordt bepaald:

„Wanneer in het kader van een gemeenschappelijke marktordening voor een interventiemaatregel een bedrag per eenheid wordt vastgesteld, vallen de daaruit voortvloeiende uitgaven volledig onder de financiering door de Gemeenschap."

30. Deze bepaling moet worden gelezen in samenhang met artikel 6 van dezelfde verordening, dat luidt als volgt:

„De materiële verrichtingen in verband met de opslag en eventueel de verwerking van produkten bij interventie worden door het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierd op basis van voor de gehele Gemeenschap geldende forfaitaire bedragen, welke moeten worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 13 van verordening (EEG) nr. 729/70 en, zo nodig, na onderzoek door het betrokken Comité van beheer."

31. Morvan betwist evenwel niet, dat in de periode waarvoor restitutie van de heffing wordt gevraagd, verordening (EEG) nr. 1334/86 van de Raad van 6 mei 1986 [5] van toepassing was; deze verordening bepaalde in het kader van de begrotingsdiscipline, dat het EOGFL slechts 75% van de betrokken kosten zal dragen.

32. Het is derhalve duidelijk, dat er een door de Lid-Staten te betalen bedrag overblijft. In die omstandigheden is het niet nodig een standpunt te formuleren met betrekking tot het betoog van de Franse regering, dat de heffing dient om het verschil tussen de reële kosten van het nationale orgaan en het door het EOGFL betaalde forfaitaire bedrag te dekken; dit verschil zou te wijten zijn aan het feit dat het EOGFL een gemiddelde rentevoet hanteert die lager is dan de rentevoet die in Frankrijk daadwerkelijk wordt toegepast, hetgeen door Morvan met klem wordt bestreden. Dienaangaande behoeft slechts te worden vastgesteld, dat er opslagkosten zijn die op grond van het gemeenschapsrecht voor rekening van de Lid-Staten blijven en dat uit het decreet van 1987 met betrekking tot de heffing blijkt dat deze laatste tot doel heeft die kosten te dekken.

3 — Zie het arrest van 13 december 1983, zaak 222/82, Apple and Pear Development Council, Jurispr. 1983, blz. 4083, 4122, r. o. 30.

4 — PB 1978, L 216, blz. 1.

5 — PB 1986, L 119, blz. 18.

33. Volgens Morvan is het de nationale autoriteiten evenwel niet toegestaan, dit resterende bedrag op de ondernemers af te wentelen, omdat dit kan leiden tot met de regels inzake de gemeenschappelijke ordening der markten onverenigbare mededingingsdistorsies en omleggingen van het handelsverkeer. Dit zouden nu precies de gevolgen van de litigieuze heffing zijn. Wat moet men hiervan denken ?

34. Met name gelet op de opmerkingen van de Franse regering en op de door deze aangehaalde arresten kan worden gezegd, dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt, dat de verenigbaarheid met een gemeenschappelijke marktordening van een heffing die aan landbouwers wordt opgelegd (veelal op basis van de oppervlakte die zij voor het verbouwen van bepaalde produkten gebruiken), of van een indirecte belasting uitgedrukt in een percentage van de waarde van een produkt, afhangt van de inachtneming van de navolgende voorwaarden.

35. In de eerste plaats mag de maatregel niet dienen ter financiering van activiteiten die zelf in strijd met het gemeenschapsrecht worden geacht (zie met name het eerdergenoemde arrest van 13 december 1983, Apple and Pear Development Council). Zoals ik reeds heb gezegd, staat het aan de nationale rechter om te beoordelen of de opbrengst van de opslagheffing ten dele voor dergelijke activiteiten worden gebruikt.

36. In de tweede plaats mogen de bijdragen of heffingen niet leiden tot een verstoring van de werking van de in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen voorziene mechanismen voor de vorming van de gemeenschappelijke prijzen en voor de regulering van de marktbevoorrading (zie het eerdergenoemde arrest van 10 maart 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association).

37. Het is evenwel duidelijk, dat een heffing als die waar het in het hoofdgeding om gaat, geen gevolgen kan hebben voor de *vorming* van de *gemeenschappelijke* prijzen (richtprijs, drempelprijs, interventieprijs) die door de Raad worden vastgesteld. Zij belet ook niet dat de producent die het graan aan het ONIC levert, hiervoor de interventieprijs krijgt. Wel is het zo dat in dit geval de opslagheffing niet wordt gerestitueerd en derhalve te zijnen laste blijft. Het Hof heeft in het eerdergenoemde arrest van 10 maart 1981 (Irish Creamery Milk Suppliers Association) en in het arrest van 26 oktober 1983 (zaak 267/82, Samvirkende Danske Landboforenigen, Jurispr. 1983, blz. 3299) evenwel verklaard:

„De vaststelling van gemeenschappelijke prijzen in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen dient er (...) niet toe om de landbouwers een nettoprijs te garanderen die onafhankelijk is van elke door de nationale overheid opgelegde fiscale last."

Dit argument kan derhalve niet worden aanvaard.

38. In de rechtsoverwegingen — maar niet in het dictum — van hetzelfde arrest Irish Creamery heeft het Hof evenwel gewezen op de invloed die een heffing kan hebben op de *markt*prijs, die aan het vrije spel van vraag en aanbod wordt overgelaten en niet overal in de Gemeenschap dezelfde is.

39. In rechtsoverweging 20 van dit arrest staat immers te lezen.

„De mechanismen van de betrokken gemeenschappelijke marktordeningen hebben

in hoofdzaak ten doel, in het produktie- en groothandelsstadium tot een prijspeil te komen dat rekening houdt met zowel de belangen van de gehele communautaire produktie in de betrokken sector als die van de verbruikers, en dat de bevoorrading verzekert zonder een overtollige produktie aan te moedigen. Deze doelstellingen zouden in het gedrang kunnen worden gebracht door eenzijdig vastgestelde nationale maatregelen, die een aanmerkelijke — al zij het geen doelbewuste — invloed hebben op het prijspeil op de binnenlandse markt in het produktie- of groothandelsstadium of op de bevoorrading van deze markt. In het geval van een belasting als de onderhavige hangt het gevaar van een dergelijke invloed niet enkel af van het tarief en de duur van de belasting, doch ook van de betrokken marktsituatie en, voor wat de bevoorrading betreft, vooral van het meer of minder algemene karakter ervan, dat wil zeggen van het aantal belaste landbouwprodukten. Een belasting van korte duur die geldt voor een groot aantal produkten, kan neutraal zijn doordat zij geen wijziging meebrengt van de structuur van de landbouwproduktie. Wanneer de belasting de producenten evenwel ertoe aanzet, de produktie van de belaste produkten gedeeltelijk te vervangen door produktie van niet belaste produkten, bestaat het gevaar dat de belasting op verschillende markten verstoringen veroorzaakt."

40. Een dergelijke overweging komt ook voor in het eerdergenoemde arrest van 26 oktober 1983, zaak 297/82.

41. In het onderhavige geval kan men zich afvragen, of de heffing, door het graan duurder te maken, fabrikanten van diervoeders kan aanzetten tot het gebruik van vervangingsprodukten, waardoor de graanproducenten afzetmogelijkheden zouden verliezen. De fabrikanten van diervoeders zouden met name tot substitutie kunnen worden aangezet voor het deel van hun produktie dat voor de export is bestemd, wanneer de heffing over het verwerkte graan hun in dat geval niet zou worden gerestitueerd. Bovendien zouden de Franse telers, inzonderheid de pluimveetelers, ertoe kunnen worden gebracht de voorkeur te geven aan voeders die geen graan bevatten.

42. Het Hof kan in het kader van een prejudiciële procedure de eventuele gevolgen van de heffing voor de produktie van en de handel in granen uiteraard niet beoordelen. Dit kan slechts door de nationale rechter worden gedaan.

43. In dit verband dient erop te worden gewezen, dat het Hof — anders dan ter zake van heffingen van gelijke werking als douanerechten, waar het iedere wegens grensoverschrijding opgelegde „geldelijke last, ook al moge zij gering zijn" [6], onwettig verklaart — slechts binnenlandse heffingen die een *merkbare invloed* op de hoogte van de marktprijzen uitoefenen, als strijdig met de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordeningen heeft beschouwd, waarbij het overigens een reeks factoren heeft aangegeven waarmee rekening moet worden gehouden.

44. Het enkele feit dat in een Lid-Staat het gebruik van granen voor het vervaardigen van mengvoeders voor dieren is afgenomen, is niet noodzakelijk het gevolg van een heffing die in de relevante periode niet hoger dan 0,30% van de interventieprijs van zachte tarwe, gerst en maïs en 0,20% van de interventieprijs van durum tarwe is geweest.

6 — Zie met name het arrest van 1 juli 1969, gevoegde zaken 2/69 en 3/69, Sociaal Fonds Diamantarbeiders, Jurispr. 1969, blz. 211.

45. Voor zover de vervangingsprodukten uit derde landen zijn ingevoerd, kan de evolutie van de prijs van deze produkten op de wereldmarkt en van de wisselkoers van de deviezen waarmee zij zijn betaald, dezelfde invloed hebben uitgeoefend als de opslagheffing, of zelfs een grotere invloed hebben gehad.

46. Verder zal moeten worden onderzocht, of de vervangingsprodukten niet zijn onderworpen aan een andere heffing die zowat even zwaar is. De beoordeling van de gevolgen van de opslagheffing zal derhalve niet eenvoudig zijn.

De verenigbaarheid van de heffing met artikel 92 EEG-Verdrag

47. Volgens verzoekster in het hoofdgeding vormt de opslagheffing om twee redenen een door artikel 92 EEG-Verdrag verboden steunmaatregel.

48. Morvan meent in de eerste plaats, dat de restitutie van de heffing over granen die zijn gebruikt voor de produktie van zetmeelhoudende produkten die volgens artikel 11 van verordening nr. 2727/75 in aanmerking komen voor restitutie bij de produktie, een dergelijke onwettige steunmaatregel is.

49. Ik heb reeds eerder opgemerkt, dat als de in Frankrijk ingevoerde zetmeelhoudende produkten aan de heffing onderworpen zijn, de restitutie ten gunste van binnenlandse zetmeelhoudende produkten tot gevolg heeft dat de bij de invoer toegepaste heffing de hoedanigheid van een heffing van gelijke werking als een douanerecht krijgt.

50. Als de ingevoerde zetmeelhoudende produkten evenwel niet door de heffing worden getroffen, zie ik niet waarom de restitutie van de heffing aan Franse producenten van zetmeelhoudende produkten laakbaar zou zijn, ongeacht of die produkten in het land zelf worden geconsumeerd of worden uitgevoerd. Als men namelijk uitgaat van de veronderstelling dat in de andere Lid-Staten geen enkele vergelijkbare heffing bestaat, veroorzaakt het feit dat de in Frankrijk tot zetmeelhoudende produkten verwerkte granen van deze heffing worden bevrijd, geen enkele verstoring van de mededinging in de handel tussen de Lid-Staten; het brengt de Franse produkten immers weer in dezelfde positie als de concurrerende produkten uit andere Lid-Staten.

51. Verder zij opgemerkt, dat voor zover de Franse zetmeelhoudende produkten worden uitgevoerd, de restitutie van de heffing wettig is indien zij het eerder geïnde bedrag niet overschrijdt. Artikel 95 EEG-Verdrag schrijft immers slechts voor, dat „bij de uitvoer van produkten uit een van de Lid-Staten de teruggave van binnenlandse belastingen niet het bedrag mag overschrijden dat daarop al dan niet rechtstreeks is geheven". Ik concludeer hieruit, dat de betrokken restitutie geen met de gemeenschappelijke markt strijdige steunmaatregel vormt.

52. Ik wil hieraan toevoegen, dat indien de terugbetaling van de heffing een onwettige steunmaatregel zou vormen, zij dit al was ten tijde van de communautaire regeling houdende toekenning van restitutie bij de produktie van zetmeelhoudende produkten, aangezien deze terugbetaling bovenop de restitutie kwam. Verder vloeit hieruit zeker niet voort, dat de gehele regeling inzake opslagheffingen in strijd is met het gemeenschapsrecht, zoals Morvan stelt. Om de za-

ken recht te zetten behoeft men immers slechts de terugbetaling van de heffing bij zetmeelhoudende produkten af te schaffen.

53. In de tweede plaats stelt Morvan, dat de heffing „een onregelmatige — want niet bij de Commissie aangemelde — en ongerechtvaardigde steun voor de werking van het ONIC is" (blz. 48 van de opmerkingen).

54. Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de opslagheffing tot bewijs van het tegendeel dient ter financiering van een deel van de activiteiten van het ONIC, namelijk het tegen de door de Raad vastgestelde interventieprijzen kopen en opslaan van granen die hem worden aangeboden, ongeacht de herkomst ervan. Als het deel van de administratiekosten van deze activiteit dat door het EOGFL niet wordt vergoed, niet uit de opslagheffing zou worden betaald, zou het door de Franse staatsbegroting moeten worden gedekt. Deze financiering moet dus in elk geval plaatsvinden en kan geen door artikel 92 verboden steunmaatregel vormen.

55. Beschikking 90/189/EEG van de Commissie van 11 oktober 1989 inzake steunmaatregelen in Nederland die uit door het Produktschap voor landbouwzaaizaden geïnde heffingen worden gefinancierd (PB 1990, L 101, blz. 38), waarop Morvan zich tot staving van haar stelling beroept, doet hier niet ter zake. Er is namelijk een essentieel verschil tussen beide situaties: de in Nederland geheven belasting was bestemd voor nationaal onderzoek naar nieuwe produkten, een uitgave die naar haar aard niet op dezelfde manier aan ingevoerde als aan binnenlandse produkten ten goede komt.

56. Artikel 92 EEG-Verdrag dient derhalve aldus te worden uitgelegd, dat het zich niet verzet tegen de inning, noch tegen de terugbetaling van een heffing die de kenmerken heeft van de heffing die het onderwerp van het hoofdgeding is.

Conclusie

57. Op grond van alle voorafgaande overwegingen, geef ik het Hof in overweging de gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

Het gemeenschapsrecht dient aldus te worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen een heffing als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, indien

— de opbrengst van de heffing geheel of ten dele wordt aangewend voor uitgaven die uitsluitend de binnenlandse producenten ten goede komen;

— de heffing wordt toegepast bij de invoer van van granen afgeleide produkten, maar wordt gerestitueerd bij de produktie van dezelfde afgeleide produkten op het nationale grondgebied;

— de heffing tot gevolg heeft dat de werking van de regelingen van de betrokken gemeenschappelijke ordening der markten wordt belemmerd.