CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON

van 12 december 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij vonnis van 3 maart 1988 heeft de Arrondissementsrechtbank te Maastricht het Hof twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag. Deze vragen zijn opgeworpen in een geding tussen enerzijds de in de Bondsrepubliek Duitsland gevestigde vennootschap Krantz GmbH & Co. (hierna: Krantz GmbH) en anderzijds de ontvanger der directe belastingen te Kerkrade (Nederland) en de Staat der Nederlanden. Krantz GmbH verkocht machines in huurkoop met eigendomsvoorbehoud aan J. J. Krantz & Zoon NV (hierna: Krantz & Zoon). Deze plaatste ze in de fabriek van haar dochtermaatschappij Vaalser Textielfabriek BV, te Vaals. Na het faillissement van Krantz & Zoon en haar dochtermaatschappij legde de ontvanger der belastingen beslag op alle roerende goederen die zich in de gebouwen van de Vaalser Textielfabriek bevonden, met het oog op de invordering van de door laatstgenoemde verschuldigde directe belastingen. Onder die roerende goederen bevonden zich de machines die Krantz & Zoon nog niet aan Krantz GmbH had afbetaald en die bijgevolg eigendom van laatstgenoemde waren gebleven.

2. Nadat haar verzoek om teruggave van de machines door de ontvanger der belastingen was afgewezen op grond van de Nederlandse Wet op de invordering van 's Rijks directe belastingen, kon Krantz GmbH ze slechts opnieuw in bezit nemen tegen betaling van 200 000 HFL. Met het oog op de onwettigverklaring van het beslag op de machines en de teruggave van de betaalde 200 000 HFL wendde Krantz GmbH zich tot de Arrondissementsrechtbank te Maastricht, waar zij zich onder meer beriep op onverenigbaarheid van de Nederlandse wet op de invordering van de directe belastingen met het beginsel van het vrije verkeer van goederen.

3. De door de vragen van de verwijzende rechter in geding gebrachte nationale wettelijke regeling is de wet van 22 mei 1845 op de invordering van 's Rijks directe belastingen, inzonderheid artikel 16. Deze bepaling regelt het indienen van bezwaarschriften door „derden die geheel of gedeeltelijk recht menen te hebben op roerende goederen welke ter zake van belastingschuld in beslag zijn genomen". [1] Met name de derde alinea van artikel 16 trekt de aandacht, waar als beginsel wordt gesteld, dat „derden... nimmer verzet in rechten [kunnen] doen tegen de inbeslagneming ter zake van belastingen, uitgezonderd de grondbelasting, indien de ingeoogste of nog niet ingeoogste vruchten, of roerende goederen tot stoffering van een huis of landhoef, of tot bebouwing of gebruik van het land, zich tijdens de inbeslagneming op den bodem van den belastingschuldige bevinden". Deze alinea wordt in Nederland aldus uitgelegd, dat de beperking van het recht van derden om een bezwaarschrift in te dienen, ook geldt voor de roerende goederen voor de exploitatie van een onderneming, maar niet voor de daar aanwezige voorraden grond- en hulpstoffen en gereed produkt.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Artikel 16, eerste alinea, van de wet van 22 mei 1845.

4. Het Hof is verzocht te verklaren, of de Nederlandse wettelijke regeling, voor zover zij de leveranciers die onderdaan zijn van een andere Lid-Staat, het recht ontneemt om hun door de administratie te zamen met de roerende goederen van haar schuldenaar in beslag genomen goederen terug te vorderen, als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag is te beschouwen en, zo ja, of de toepassing ervan gerechtvaardigd is uit hoofde van artikel 36 EEG-Verdrag.

5. Zoals gezegd, plaatste Krantz GmbH zich in het hoofdgeding op het standpunt, dat het in casu om een maatregel van gelijke werking gaat, en stelde zij onder meer, dat het bodemrecht van de Nederlandse fiscus het goederenverkeer in Nederland belemmerde en dat, indien het bestaan ervan in het buitenland bekend zou zijn, de verkoop op afbetaling van goederen uit andere Lid-Staten aanzienlijk zou verminderen.

6. Van hun kant hebben de Nederlandse regering en de Commissie voor het Hof betoogd, dat bepalingen als die van de Nederlandse wet niet onder het verbod van maatregelen van gelijke werking vallen. De Commissie beklemtoonde, dat de betrokken nationale maatregel geen verband houdt met de invoer. Daarmee onderschreef zij de primaire stelling van de Nederlandse regering.

7. De Nederlandse wet inzake het bodemrecht van de fiscus ter zake van de directe belastingen heeft niet ten doel, het goederenverkeer met de andere Lid-Staten te regelen. Deze wet, die zonder onderscheid van toepassing is op binnenlandse en ingevoerde goederen, met uitsluiting van de voorraden, die zich in de woning van de belastingplichtige bevinden, behoort tot wat men het algemeen wettelijk kader van de economische activiteit zou kunnen noemen. Zij onderscheidt zich van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die rechtstreeks en uitsluitend de voorwaarden voor de produktie of verkoop van bepaalde produkten of groepen produkten regelen en waarvan de gevolgen voor de invoer uit het oogpunt van artikel 30 moeten worden getoetst aan de criteria van het arrest-Cassis de Dijon.[2] 's Hofs recente arrest in de zaak-Torfaen Borough Council[3] lijkt erop te wijzen, dat, wanneer een tot dat wettelijk kader behorende regeling gevolgen voor de invoer heeft, de verenigbaarheid ervan met artikel 30 aan enigszins andere juridische voorwaarden is onderworpen.

8. In deze laatste zaak ging het om de vraag, of het in het Verenigd Koninkrijk bestaande verbod om op zondag een kleinhandel open te houden, een maatregel van gelijke werking als een invoerbeperking is. Onder verwijzing naar zijn arrest-Cinéthèque van 11 juli 1985[4] was het Hof van oordeel, dat de verenigbaarheid van een regeling die een dergelijk verbod bevat, met het beginsel van het vrije verkeer van goederen afhing van twee voorwaarden: in de eerste plaats, dat die regeling een naar gemeenschapsrecht gerechtvaardigd doel beoogt, en in de tweede plaats, dat de gevolgen ervan voor het handelsverkeer niet verder gaan dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, hetgeen door de nationale rechter moet worden beoordeeld.

2 — Arrest van 20 februari 1979 (zaak 120/78, Rewe Zentral, Jurispr. 1979, blz. 649).

3 — Arrest van 23 november 1989 (zaak C-145/88, Torfaen Borough Council, Jurispr. 1989, blz. 3851).

4 — Arrest van 11 juli 1985 (gevoegde zaken 60/84 en 61/84, Cinéthèque, Jurispr. 1985, blz. 2605).

9. Op het eerste punt trok het Hof een parallel met de zaak-Oebel[5] en was het van oordeel, dat nationale regelingen inzake openingstijden voor de kleinhandel, die „de uitdrukking vormen van bepaalde politieke en economische keuzen, aangezien zij ertoe strekken, de werk- en rusttijden te verdelen op een aan de nationale of regionale sociale en culturele eigenheden aangepaste wijze, welke eigenheden bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht door de Lid-Staten moeten worden beoordeeld"[6], moeten worden geacht verenigbaar te zijn met de door het Verdrag nagestreefde doelen van algemeen belang. In verband met het tweede punt wees het Hof erop, dat de vraag of de beperkende gevolgen van een bepaalde nationale regeling voor het vrije verkeer van goederen daadwerkelijk binnen het kader blijft van wat aan een dergelijke regeling eigen is, tot de door de nationale rechter te beoordelen feiten behoort.

10. Moet het Hof voor het antwoord op de vragen van de verwijzende rechter uitgaan van een soortgelijke analyse? Indien dit het geval was, zou het moeten onderzoeken of het doel van de Nederlandse wet inzake het bodemrecht, namelijk de doeltreffendheid van de fiscale invorderingen te verzekeren, verenigbaar is met de algemene doelen van het Verdrag, en in voorkomend geval zou het de nationale rechter erop moeten wijzen, dat hij moet nagaan of de gevolgen die deze wet voor de invoer heeft, niet verder gaan dan noodzakelijk is om die doeltreffendheid te verzekeren. Al aanstonds zij gezegd, dat het Hof moeilijk van oordeel kan zijn, dat de Nederlandse wettelijke regeling, door via het bodemrecht van de fiscus de doeltreffendheid van de invordering van directe belastingen te verzekeren, geen met de algemene doelen van het Verdrag verenigbaar doel nastreeft. Dergelijke keuzen behoren nog steeds tot de bevoegdheid van de Lid-Staten. Het zou dus in casu aan de Nederlandse rechter staan, te onderzoeken of de gevolgen voor de invoer niet verder gaan dan noodzakelijk is om een op zich rechtmatig doel te bereiken.

11. Ik zal het Hof echter niet in overweging geven, zich aan een dergelijke problematiek te wagen. Het komt mij immers voor, dat in een situatie als door de nationale rechter beschreven, een onderzoek als in het arrest-Torfaen Borough Council wordt bedoeld, ook niet op zijn plaats is. Ik meen, dat slechts wanneer de invoer *merkbaar* wordt beïnvloed, moet worden nagegaan of de regeling die daarvan de oorzaak is, aan een rechtmatig doel beantwoordt en of de gevolgen niet verder gaan dan noodzakelijk is. Een dergelijk onderzoek lijkt mij niet nodig, wanneer aan de wettelijke regeling geen merkbaar gevolg voor de invoer kan worden toegeschreven. Ik denk evenwel, dat het bestaan van gevolgen voor de invoer, voortvloeiend uit de toepassing van een beslagregeling als de onderhavige, zeer twijfelachtig is. Er zijn dus in casu geen termen aanwezig om de verenigbaarheid met artikel 30 te doen afhangen van de min of meer ernstige gevolgen voor de invoer; veeleer zullen wij moeten aannemen, dat de verenigbaarheid van de betrokken nationale maatregel met artikel 30 doodeenvoudig voortvloeit uit het feit dat hij *geen* verband houdt met de invoer.

12. Ik wil in het kort aangeven, waarom ik denk dat de Nederlandse wet geen verband houdt met de invoer. Deze wet, die van toepassing is op de in de woning van de debiteur van directe belastingen aangetroffen goederen, ongeacht of zij van nationale dan wel van communautaire oorsprong zijn, geldt niet voor voorraden grond- of hulpstoffen of gereed produkt. Haar toepassingsgebied kent dus in dit opzicht een opvallende beperking. Bovendien heeft de Ne-

5 — Arrest van 14 juli 1981 (zaak 155/80, Oebel, Jurispr. 1981, blz. 1993).

6 — Arrest in zaak C-145/88, reeds aangehaald, r. o. 14.

derlandse wet geen enkele invloed op de vraag van kopers op afbetaling. De enige mogelijke invloed betreft het aanbod van verkopers op afbetaling, die wellicht minder geneigd zijn te contracteren met een koper die aan de Nederlandse directe belastingen is onderworpen. Daarbij valt de klemtoon op het „wellicht" van de aarzeling van de verkopers, daar deze verband houdt met een gebeurtenis die, zou men kunnen zeggen, in tweeërlei opzicht onzeker is: het risico van beslaglegging op het op afbetaling verkochte goed bestaat slechts indien a) de Nederlandse koper bovendien een slechte belastingbetaler blijkt te zijn, en b) de fiscus dan besluit het probleem door middel van beslaglegging op te lossen. En ten slotte, zo er al een risico is, bestaat dat voor alle verkopers, voor Nederlandse zowel als voor die uit een andere Lid-Staat.

13. Gelet op een en ander, lijkt het mij op zijn zachtst gezegd moeilijk de betrokken Nederlandse wet als een invoerbeperkende maatregel aan te merken, op grond van de *enige* omstandigheid die daarvoor kan worden genoemd, namelijk dat niet-Nederlandse verkopers *zouden kunnen* aarzelen, Nederlanders op afbetaling goederen te verkopen die in beslag *zouden kunnen* worden genomen *indien* de kopers slechte belastingbetalers zouden blijken te zijn. Een dergelijke aaneenschakeling van eventualiteiten kan duidelijk niet als een invoerbeperking worden beschouwd. De toepassing van de Nederlandse wet in de in het verwijzingsvonnis beschreven omstandigheden houdt geen aantoonbaar verband met het goederenverkeer tussen Nederland en de andere Lid-Staten. Het gaat om een nationale maatregel zonder enig verband met de invoer. Misschien had men tot een andere beoordeling moeten komen indien de betrokken wet ook op de voorraden van toepassing was, want dan zou men, wegens grotere aarzeling van de verkopers, niet ieder gevolg voor het goederenverkeer kunnen uitsluiten. Dit is echter niet het geval.

14. Dan ben ik u nog enkele opmerkingen schuldig die zijn ingegeven door de vergelijking van de onderhavige zaak met de zaken die tot de arresten Blesgen[7] en Forest[8] hebben geleid. In het eerste arrest overwoog het Hof, dat een wettelijke regeling die het verbruik om niet of onder bezwarende titel van sterke dranken met een alcoholgehalte van meer dan 22° in alle voor het publiek toegankelijke lokalen verbiedt,

„in werkelijkheid... geen verband [hield] met de invoer van de produkten"

en daarom

„niet van dien aard [was] dat [zij] de handel tussen de Lid-Staten [belemmerde]".[9]

In het tweede arrest was het Hof van oordeel, dat de Franse regeling houdende invoering van contingenten voor het malen van tarwe

„feitelijk... geen verband [hield] met de invoer van tarwe"[10]

7 — Arrest van 31 maart 1982 (zaak 75/81, Blesgen, Jurispr. 1982, blz. 1211).

8 — Arrest van 25 november 1986 (zaak 148/85, Forest, Jurispr. 1986, blz. 3449).

9 — Arrest in zaak 75/81, reeds aangehaald, r. o. 9.

10 — Arrest in zaak 148/85, reeds aangehaald, r. o. 19.

en

„de handel tussen Lid-Staten niet [belemmerde]". [10]

In beide gevallen waren de betrokken nationale regelingen, ofschoon ervan werd gezegd dat zij geen verband hielden met de invoer, niettemin van dien aard, dat de intrekking ervan een grotere invoer mogelijk had kunnen maken. Wanneer dus, volgens 's Hofs rechtspraak, van regelingen die enig gevolg hebben voor de invoer, onder bepaalde voorwaarden kan worden gezegd dat zij met die invoer geen verband houden, moet dat zeker het geval zijn met maatregelen waaraan geen feitelijk of potentieel beperkend gevolg valt te ontdekken.

15. Het is waar, dat de arresten Blesgen en Forest in 's Hofs rechtspraak over maatregelen van gelijke werking een ietwat bijzondere plaats innemen. Hierop zinspeelde advocaat-generaal Van Gerven in zijn conclusie in de zaak-Torfaen Borough Council, toen hij opmerkte, dat „het feitelijke kader van deze arresten... erg specifiek [was]" [11], en sprak van een „empirisch oordeel" [11] dat het Hof had uitgesproken. Misschien zou het Hof, rekening houdend met de formulering van de arresten Cinéthèque en Torfaen Borough Council, zijn overtuiging dat maatregelen als bedoeld in de arresten Blesgen en Forest verenigbaar zijn met artikel 30, thans in andere bewoordingen hebben gemotiveerd. Ik meen echter ook, dat zo er ooit een nationale maatregel was waarvan men terecht kon zeggen dat zij geen verband hield met de invoer, het die is welke de rechter te Maastricht aan 's Hofs onderzoek heeft onderworpen.

16. De zeer ruime definitie van maatregelen van gelijke werking in het arrest-Dassonville dient sedert 1974 als vaste referentie voor 's Hofs rechtspraak op dit gebied. Het op zichzelf extensieve karakter van deze definitie en de zorg waarvan het Hof in zijn arresten heeft blijk gegeven om de draagwijdte ervan niet te beperken, verklaren goeddeels de pogingen van het bedrijfsleven om de meest uiteenlopende maatregelen als maatregelen van gelijke werking te doen aanmerken, zodra het bestaan van een gevolg voor de invoer, hoe onrechtstreeks en zwak ook, niet geheel valt uit te sluiten. Het op het arrest-Cinéthèque steunende arrest-Torfaen Borough Council geeft al een zekere verduidelijking in die zin, dat niet-onevenredige beperkingen van de invoer, voortvloeiend uit wettelijke regelingen die een met het Verdrag verenigbaar doel hebben, niet als maatregelen van gelijke werking moeten worden aangemerkt. Daarmee begint zich een „benedengrens" van de maatregel van gelijke werking af te tekenen. In deze zaak zitten wij onder de benedengrens of aan de „benedengrens van de benedengrens", aangezien de realiteit van uit de betrokken Nederlandse wet voortvloeiende gevolgen voor de invoer niet aantoonbaar is.

17. Zonder merkbare *gevolgen* voor de invoer kan er geen maatregel van gelijke *werking* zijn. Ik ben dan ook van mening, dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, wat betekent dat op de tweede vraag niet behoeft te worden ingegaan.

10 — Arrest in zaak 148/85, reeds aangehaald, r. o. 19.

11 — Zaak C-145/88, reeds aangehaald, punt 7 van de conclusie.

18. Concluderend geef ik het Hof in overweging te verklaren voor recht:

„Een wettelijke regeling van een Lid-Staat inzake de invordering van de directe belastingen, op grond waarvan beslag kan worden gelegd op zich in de woning van de debiteur bevindende binnenlandse of ingevoerde goederen, met uitsluiting van de voorraden grond- en hulpstoffen en gereed produkt, zonder dat de leveranciers uit een andere Lid-Staat, die eigenaar zijn van op afbetaling verkochte goederen, deze kunnen terugvorderen, valt niet onder het verbod van artikel 30 EEG-Verdrag."