ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
16 december 1992 *

In zaak C-17/91,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout, in het aldaar aanhangig geding tussen

Georges Lornoy en Zonen NV e. a.

en

Belgische Staat,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 12, 13, 30, 92 en 95 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris, kamerpresident, J. L. Murray, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler en M. Diez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: D. Triantafyllou, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de firma's NV Georges Lornoy en Zonen, NV Jos Theys, PVBA Van Lommel en NV Staf Lornoy en Zonen, vertegenwoordigd door L. Schuermans, advocaat te Turnhout, en J. de Lat, advocaat te Herentals,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Fischer als gemachtigde,

* Procestaal: Nederlands.

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de firma's NV Georges Lornoy en Zonen, NV Jos Theys, PVBA Van Lommel en NV Staf Lornoy en Zonen, vertegenwoordigd door J. Keustermans en L. Schuermans, advocaten, en van de Belgische Staat, vertegenwoordigd door A. Vastersavendts, advocaat, ter terechtzitting van 4 juni 1992,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 juni 1992,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 14 januari 1991, ten Hove ingekomen op 18 januari daaraanvolgend, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout (België) het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 12, 13, 30, 92 en 95 EEG-Verdrag.

2 Die vragen zijn gerezen in een aantal gedingen tussen kalverhandelaars en de Belgische Staat over de wettigheid van een verplichte bijdrage die in België bij het slachten of uitvoeren van runderen, kalveren en varkens wordt geheven ter stijving van een „Fonds voor de gezondheid en de produktie van dieren".

3 De Belgische Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 17.4.1987) heeft volgens haar artikel 2 tot doel „de bestrijding van de dierenziekten ten einde de volksgezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders te bevorderen".

4 Artikel 32, § 2, van die wet bepaalt:

„Bij het Ministerie van Landbouw wordt een ‚Fonds voor de gezondheid en de produktie van dieren' ingesteld, hierna ‚het Fonds' genoemd. Het Fonds heeft tot doel tussen te komen in de financiering van vergoedingen, toelagen en andere prestaties met betrekking tot de bestrijding van de dierenziekten en de verbetering van de hygiëne, de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en dierlijke produkten.

Het Fonds wordt gestijfd door:

1° de verplichte bijdragen ten laste van de natuurlijke en rechtspersonen die dieren of dierlijke produkten voortbrengen, verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen;

(...)"

5 Ingevolge diezelfde bepaling worden het bedrag, de regels voor de inning en de sancties bij niet-betaling van die verplichte bijdragen bij koninklijk besluit vastgesteld.

6 In de negende alinea van artikel 32, § 2, wordt bepaald:

„Indien de verplichte bijdrage werd geïnd bij personen die dieren of dierlijke produkten verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen, wordt zij doorberekend bij elke verkooptransactie tot en met het stadium van de producent."

7 Ter uitvoering van die wet is bij het op 1 januari 1988 in werking getreden koninklijk besluit van 11 december 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 23.12.1987) bepaald, welk bedrag de slachthuizen en uitvoerders per geslacht of uitgevoerd rund, kalf en varken ter stijving van het Fonds moeten betalen.

8 Artikel 4, eerste alinea, van dit koninklijk besluit bepaalt, dat „de verplichte bijdragen opgelegd aan de slachthuizen en aan de uitvoerders door hen worden doorgerekend aan de leverancier van de dieren die deze in voorkomend geval doorrekent aan de verkoper tot en met de producent". Volgens de tweede alinea van die bepaling moet de betrokken bijdrage afzonderlijk worden vermeld op de factuur van het slachthuis of van de uitvoerder. Verder bepaalt dit koninklijk besluit, dat indien het betrokken slachthuis of de betrokken uitvoerder de bijdragen na twee waarschuwingen nog steeds niet betaalt, het bedrag van de verschuldigde bijdragen wordt verdubbeld.

9 Blijkens de processtukken zijn verzoeksters in het hoofdgeding Belgische firma's die uit andere Lid-Staten kalveren invoeren voor de slacht in België. Nadat zij de betrokken bijdragen hadden betaald, daagden zij de Belgische Staat voor de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout. Daar vorderden zij terugbetaling van de betaalde bedragen, stellende dat de betrokken bijdragen in strijd waren met de artikelen 12, 13 en 95 EEG-Verdrag, daar zij ook over de in België ingevoerde kalveren werden geheven ofschoon de gelden van het Fonds uitsluitend voor de Belgische produktie werden aangewend.

10 In die omstandigheden heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de navolgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet het EEG-Verdrag, onder meer de bepalingen in de artikelen 12, 13, 30, 92 en 95, en desgevallend van toepassing zijnde Europese richtlijnen, zo worden uitgelegd, dat het een Lid-Staat niet verboden is een bepaalde verplichte bijdrage in te voeren tot stijving van een ‚Fonds voor de gezondheid en de

produktie van dieren' — Fonds dat tot doel heeft tussen te komen in de financiering van vergoedingen, toelagen en andere prestaties met betrekking tot de bestrijding van de dierenziekten en de verbetering van de hygiëne, de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke produkten — door enerzijds aan de slachthuizen van die Lid-Staat per geslacht kalf een bijdrage op te leggen, waarbij wettelijk wordt bepaald dat deze verplichte bijdrage wordt doorberekend bij elke verkooptransactie tot en met het stadium van de producent — hetgeen er toe kan leiden en leidt dat deze stijvingsbijdrage wordt aangerekend aan de invoerders van deze kalveren van een andere Lid-Staat — en anderzijds dat aan iedere uitvoerder van kalveren een zelfde stijvingsbijdrage wordt opgelegd, die eveneens kan doorberekend worden bij elke verkooptransactie tot en met het stadium van de producent?

2) Voor zover bevestigend moet geantwoord worden op 1, dient dergelijke stijvingsbijdrage — voor het doel waarvoor zij wordt geheven, zoals hoger omschreven — beschouwd te worden als een heffing van gelijke werking, taks en/of ondersteuning van activiteiten die uitsluitend ten behoeve van het erdoor getroffen nationale produkt worden verricht en is zij bijgevolg verboden?

3) Indien bevestigend dient geantwoord op 2, kan hierop door een particulier rechtstreeks beroep worden gedaan voor de nationale rechter?"

11 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, de relevante nationale regeling en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen 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.

12 Met zijn vragen wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 12 en 13, 30 en volgende, 92 en 95 EEG-Verdrag in de weg staan aan de invoering van een verplichte bijdrage met de bijzondere aard van een parafiscale heffing, die zonder onderscheid en volgens dezelfde inningsregels over nationale en ingevoerde produkten wordt geheven ter stijving van een Fonds waarvan de activiteiten uitsluitend aan de nationale produkten ten goede komen. Verder wenst hij te vernemen of bovengenoemde bepalingen rechtstreekse werking hebben.

13 Om een nuttig antwoord te kunnen geven op deze vragen, moeten eerst de artikelen 12 en 13, 30 en volgende, en 95 EEG-Verdrag en pas daarna artikel 92 worden onderzocht.

De artikelen 12 en 13, 30 en volgende, en 95 EEG-Verdrag

14 Volgens vaste rechtspraak (zie met name de arresten van 22 maart 1977, zaak 74/76, Iannelli, Jurispr. 1977, blz. 557, en 11 maart 1992, gevoegde zaken C-78/90 tot en met C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest, Jurispr. 1992, blz. I-1847) omvat het toepassingsgebied van artikel 30 EEG-Verdrag niet de belemmeringen die onder andere bijzondere bepalingen van het Verdrag vallen en vallen de belemmeringen van fiscale aard of met gelijke werking als douanerechten, zoals bedoeld in de artikelen 9 tot en met 16 en 95 EEG-Verdrag, niet onder het verbod van artikel 30.

15 Gelet op deze rechtspraak, moet het Hof eerst onderzoeken, of een maatregel als die welke in de vragen van de nationale rechter is beschreven, binnen het toepassingsgebied van de artikelen 12 en 13 of 95 EEG-Verdrag valt, en slechts indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, moet het nagaan of de betrokken maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 30 EEG-Verdrag valt.

De artikelen 12, 13 en 95 EEG-Verdrag

16 Aangezien de verdragsbepalingen inzake heffingen van gelijke werking en die inzake discriminerende binnenlandse belastingen niet tegelijkertijd kunnen worden toegepast (zie de arresten van 18 juni 1975, zaak 94/74, IGAV, Jurispr. 1975, blz. 699, en 11 juni 1992, gevoegde zaken C-149/91 en C-150/91, Sanders, Jurispr. 1992, blz. I-3899), dient het toepassingsgebied van elk van deze bepalingen te worden gepreciseerd.

17 De artikelen 12 en 13 EEG-Verdrag bevatten het verbod van in- en uitvoerrechten en van heffingen van gelijke werking in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten.

Met betrekking tot invoerrechten en heffingen van gelijke werking overwoog het Hof (arrest van 19 juni 1973, zaak 77/72, Capolongo, Jurispr. 1973, blz. 611, en de arresten Compagnie commerciale de l'Ouest en Sanders, reeds aangehaald), dat het betrokken verbod in beginsel ziet op iedere bij of wegens invoer geheven belasting welke bepaaldelijk een ingevoerd produkt en niet een soortgelijk nationaal produkt treft. Verder verklaarde het Hof, dat geldelijke lasten bestemd voor de financiering van activiteiten van een publiekrechtelijk lichaam, heffingen van gelijke werking kunnen opleveren.

18 In diezelfde arresten preciseerde het Hof, dat bij de uitlegging van de term „heffing van gelijke werking als een invoerrecht" eventueel rekening moet worden gehouden met de bestemming der opgelegde geldelijke lasten. Wanneer zulk een geldelijke last of belasting namelijk uitsluitend bestemd is voor de bekostiging van activiteiten die met name ten behoeve van de belaste nationale produkten worden verricht, kan het resultaat zijn dat de algemene 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 laatstbedoelde in feite de tegenhanger voor genoten voordelen of ontvangen steun vormt. Dientengevolge kan 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 zijn wanneer de opbrengst ervan uitsluitend bestemd is voor de bekostiging van activiteiten die met name ten behoeve van de erdoor getroffen nationale produkten worden verricht.

19 Ingevolge artikel 95 is het de Lid-Staten verboden, al dan niet rechtstreeks, op de produkten van de overige Lid-Staten binnenlandse belastingen te heffen die hoger zijn dan die welke op gelijksoortige nationale produkten worden geheven, of van dien aard zijn, dat daardoor andere nationale produkties worden beschermd. Het criterium voor de toepassing van deze bepaling is derhalve de discriminatoire of beschermende aard van een binnenlandse belasting (arrest Compagnie commerciale de l'Ouest, reeds aangehaald, r. o. 25).

20 Volgens vaste rechtspraak kan er met betrekking tot een belasting die nationale en ingevoerde produkten volgens gelijke criteria treft, aanleiding bestaan rekening te

houden met de bestemming van de opbrengst van de belasting. Wanneer de opbrengst van een dergelijke belasting bestemd is voor de bekostiging van activiteiten die bijzonder de belaste nationale produkten ten goede komen, kan het resultaat zijn, dat de volgens gelijke criteria geheven bijdrage toch een discriminatoire belasting vormt, voor zover de fiscale last op nationale produkten wordt geneutraliseerd door de voordelen ter financiering waarvan zij is ingesteld, terwijl die op ingevoerde produkten een nettobelasting vormt (arrest van 21 mei 1980, zaak 73/79, Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 1533, r. o. 15, en arrest Compagnie commerciale de l'Ouest, reeds aangehaald, r. o. 26).

21 Uit deze overwegingen volgt, dat wanneer de uit het gebruik van de opbrengst van de betrokken bijdrage voortvloeiende voordelen de door het nationale produkt bij het in de handel brengen gedragen last volledig compenseren, die bijdrage een met de artikelen 12 en volgende EEG-Verdrag strijdige heffing van gelijke werking als een douanerecht is. Indien deze voordelen de op het nationale produkt drukkende last slechts ten dele compenseren, valt de betrokken belasting onder artikel 95 EEG-Verdrag. In dit laatste geval is de heffing onverenigbaar met artikel 95 EEG-Verdrag en derhalve verboden voor zover zij het ingevoerde produkt benadeelt, dat wil zeggen voor zover zij de op het getroffen nationale produkt drukkende last — ten dele — compenseert (zie laatstelijk het arrest van 11 juni 1992, Sanders, reeds aangehaald).

22 Het staat aan de nationale rechter, na te gaan of de op het nationale produkt drukkende last volledig dan wel slechts ten dele door het gebruik van de opbrengst van de betrokken heffing wordt gecompenseerd (arrest Compagnie commerciale de l'Ouest, reeds aangehaald, r. o. 28).

23 Gelet op het voorgaande moet op de vraag van de nationale rechter worden geantwoord, dat een verplichte bijdrage met de bijzondere aard van een parafiscale heffing, die onder dezelfde voorwaarden inzake inning zowel op nationale als op ingevoerde produkten wordt toegepast en waarvan de opbrengst uitsluitend voor de nationale produkten wordt gebruikt, in dier voege dat de eruit voortvloeiende

voordelen de op de nationale produkten drukkende last volledig compenseren, een door artikel 12 EEG-Verdrag verboden heffing van gelijke werking als een douanerecht is. Indien die voordelen de op de nationale produkten drukkende last slechts ten dele compenseren, vormt een dergelijke heffing een door artikel 95 EEG-Verdrag verboden discriminerende belasting.

24 Tot slot dient erop te worden gewezen, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de bepalingen van de artikelen 12, 13 en 95 EEG-Verdrag rechtstreekse werking hebben en voor de justitiabelen rechten doen ontstaan die door de nationale rechterlijke instanties moeten worden gehandhaafd (arrest van 5 februari 1963, zaak 26/62, Van Gend & Loos, Jurispr. 1963, blz. 3, en de arresten Capolongo en Iannelli, reeds aangehaald).

De artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag

25 Gelet op de voorgaande overwegingen, volgens welke de omstreden parafiscale heffing naar gelang van de door de nationale rechter vastgestelde feiten hetzij onder de artikelen 12 en volgende, hetzij onder artikel 95 EEG-Verdrag valt, is artikel 30 in het onderhavige geval niet van toepassing (zie het arrest van 11 maart 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest, reeds aangehaald, r. o. 29).

26 Mitsdien moet aan de nationale rechter worden geantwoord, dat aangezien een parafiscale heffing als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, door de artikelen 12 en volgende of door artikel 95 EEG-Verdrag wordt beheerst, zij niet binnen het toepassingsgebied van artikel 30 valt.

De artikelen 92 en volgende EEG-Verdrag

27 De nationale rechter wenst te vernemen, of een parafiscale heffing als die welke in het onderhavige geval aan de orde is, verenigbaar is met de verdragsbepalingen betreffende staatssteun.

28 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de omstandigheid dat de betrokken parafiscale heffing onder het verbod van hetzij de artikelen 12 en 13, hetzij

artikel 95 EEG-Verdrag kan vallen, niet uitsluit, dat het voor de nationale produkten aanwenden van de opbrengst van die heffing een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel kan opleveren wanneer is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 92 EEG-Verdrag in de uitlegging die het Hof daaraan heeft gegeven (zie de arresten Compagnie commerciale de l'Ouest en Sanders, reeds aangehaald).

29 Volgens vaste rechtspraak is de onverenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt evenwel absoluut noch onvoorwaardelijk. Door bij artikel 93 het voortdurend onderzoek van en het toezicht op steunmaatregelen aan de Commissie op te dragen, beoogt het Verdrag de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te doen vaststellen door middel van een passende procedure, voor de toepassing waarvan de Commissie verantwoordelijk is, zulks onder toezicht van het Hof. Derhalve kunnen particulieren de verenigbaarheid van een steunmaatregel met het gemeenschapsrecht voor de nationale rechter niet met een beroep op artikel 92 alleen betwisten, noch hem ten principale of bij wege van incident verzoeken de onverenigbaarheid ervan vast te stellen (arresten van 22 maart 1977, Iannelli, reeds aangehaald, en zaak 78/76, Steinike en Weinlig, Jurispr. 1977, blz. 595, en de arresten Compagnie commerciale de l'Ouest en Sanders, reeds aangehaald).

30 Het staat evenwel aan de nationale rechterlijke instanties, de rechten van de justitiabelen te beschermen tegenover een eventuele miskenning, door de nationale autoriteiten, van het in artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag neergelegde, rechtstreeks werkende verbod op de tenuitvoerlegging van steunmaatregelen. Wanneer de nationale rechterlijke instanties een dergelijke miskenning, waarop de justitiabelen zich kunnen beroepen, vaststellen, moeten zij daaruit overeenkomstig hun nationale recht alle consequenties trekken, zowel wat betreft de geldigheid van de handelingen tot uitvoering van de betrokken steunmaatregelen, als wat betreft de terugvordering van de verleende financiële steun. Wanneer deze rechterlijke instanties ter zake een beslissing nemen, spreken zij zich daarmee niet uit over de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt, omdat deze eindbeoordeling tot de exclusieve bevoegdheid van de Commissie behoort, onder toezicht van het Hof (zie arrest van 21 november 1991, zaak C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur, Jurispr. 1991, blz. I-5505, en arrest Sanders, reeds aangehaald).

31 Het staat ook aan de nationale rechterlijke instanties, de rechten van de justitiabelen te handhaven door ingeval de Commissie bij een krachtens artikel 93, lid 2,

EEG-Verdrag gegeven beschikking heeft vastgesteld, dat een steunmaatregel onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, daaruit overeenkomstig hun nationale recht alle consequenties te trekken, zowel wat de geldigheid van de handelingen tot uitvoering van de betrokken steunmaatregelen, als wat de terugvordering van de verleende steun betreft (arrest Steinike en Weinlig, reeds aangehaald).

32 Mitsdien moet op de vraag van de nationale rechter worden geantwoord, dat een parafiscale heffing als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, naar gelang van het gebruik van de opbrengst ervan, een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun kan opleveren wanneer aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 92 EEG-Verdrag is voldaan, met dien verstande dat het aan de Commissie staat, dit volgens de daartoe in artikel 93 EEG-Verdrag bepaalde procedure te beoordelen. In dit verband moet ook rekening worden gehouden met de bevoegdheid van de nationale rechter in het geval dat de betrokken Lid-Staat bij de invoering van de heffing de krachtens artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, en in het geval dat de Commissie bij een krachtens artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag gegeven beschikking heeft vastgesteld, dat de heffing als middel ter financiering van staatssteun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Kosten

33 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout bij beschikking van 14 januari 1991 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Een verplichte bijdrage met de bijzondere aard van een parafiscale heffing, die onder dezelfde voorwaarden inzake inning zowel op nationale als op ingevoerde produkten wordt toegepast en waarvan de opbrengst uitsluitend voor de nationale produkten wordt gebruikt, in dier voege dat de eruit voortvloeiende voordelen de op de nationale produkten drukkende last volledig compenseren, is een door artikel 12 EEG-Verdrag verboden heffing van gelijke werking als een douanerecht. Indien die voordelen de op de nationale produkten drukkende last slechts ten dele compenseren, vormt een dergelijke heffing een door artikel 95 EEG-Verdrag verboden discriminerende belasting.

2) Aangezien een dergelijke parafiscale heffing door de artikelen 12 en volgende of door artikel 95 EEG-Verdrag wordt beheerst, valt zij niet binnen het toepassingsgebied van artikel 30.

3) De bepalingen van de artikelen 12, 13 en 95 EEG-Verdrag hebben rechtstreekse werking en doen voor de justitiabelen rechten ontstaan die door de nationale rechterlijke instanties moeten worden gehandhaafd.

4) Een dergelijke parafiscale heffing kan, naar gelang van het gebruik van de opbrengst ervan, een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun opleveren wanneer aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 92 EEG-Verdrag is voldaan, met dien verstande dat het aan de Commissie staat, dit volgens de daartoe in artikel 93 EEG-Verdrag bepaalde procedure te beoordelen. In dit verband moet ook rekening worden gehouden met de bevoegdheid van de nationale rechter in het geval dat de betrokken Lid-Staat bij de invoering van de heffing de krachtens artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, en in het geval dat de Commissie bij een krachtens artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag gegeven beschikking heeft vastgesteld, dat de heffing als middel ter financiering van staatssteun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Kakouris Murray

Mancini Schockweiler Diez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 december 1992.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Zesde kamer

C. N. Kakouris