RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-17/91 *

I — De omstreden nationale regeling, het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

1. 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".

2. 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;

(...)"

3. Ingevolge de vierde alinea van artikel 32, § 2, bepaalt de Koning, na het advies van de raad van het Fonds, bij in Ministerraad overlegd besluit, het bedrag, de regels voor de inning, en de gevolgen van het niet-betalen van de betrokken verplichte bijdragen.

4. 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."

5. Ter uitvoering van genoemd artikel 32, § 2, vierde alinea, 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) het bedrag van de verplichte bijdragen bepaald en de inning geregeld.

* Procestaal: Nederlands.

6. De artikelen 2 en 3 van genoemd koninklijk besluit bepalen het bedrag van de verplichte bijdrage voor elke geslacht rund, kalf of varken en voor elk uitgevoerd rund, kalf of varken. Deze bijdrage wordt respectievelijk aan de slachthuizen en uitvoerders opgelegd ter stijving van het Fonds.

7. Artikel 4, eerste alinea, van dit koninklijk besluit bepaalt:

> „De verplichte bijdragen opgelegd aan de slachthuizen en aan de uitvoerders worden door hen 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 exporteur.

8. Ten slotte bepaalt artikel 6:

> „Indien het slachthuis of de uitvoerder het bedrag van de verplichte bijdragen en interesten niet betaalt aan het Fonds na twee waarschuwingen wordt het bedrag van de verschuldigde bijdragen verdubbeld. Deze verhoging van de verplichte bijdragen mag niet doorgerekend worden aan de leverancier van de dieren."

9. Bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 april 1989 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 december 1987 is de zinsnede „die deze in voorkomend geval doorrekent aan de verkoper tot en met de producent" in bovengenoemd artikel 4, eerste alinea, geschrapt.

10. De firma's NV Georges Lornoy en Zonen, NV Jos Theys, PVBA Van Lommel en NV Staf Lornoy en Zonen houden zich bezig met de handel in kalveren. Nadat zij de betrokken bijdragen hadden betaald om de in artikel 6 van genoemd koninklijk besluit van 11 december 1987 bedoelde geldelijke sancties te voorkomen, 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. Die bijdragen zouden immers ook over de in België ingevoerde kalveren worden geheven, ofschoon de gelden van het Fonds uitsluitend voor de Belgische produktie worden aangewend.

11. Volgens de Belgische Staat maken de omstreden bijdragen deel uit van een algemeen stelsel van belastingen, worden zij op dezelfde wijze op nationale en ingevoerde produkten toegepast en worden zij niet wegens de grensoverschrijding geheven. Verder komen de gelden van het Fonds ten goede aan alle produkten van de Belgische voedingsmiddelenindustrie, ongeacht of deze van buitenlands of binnenlands vee afkomstig zijn. Bovendien komt de controle op en de bestrijding van dierenziekten zowel het buitenland als het binnenland ten goede en voorkomt dit dat kwalitatief minder goed vlees wordt uitgevoerd.

12. Van oordeel dat de oplossing van het onderhavige geschil uitlegging van gemeenschapsrecht vergde, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout bij beschikking 14 januari 1991 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?"

13. De verwijzingsbeschikking is op 18 januari 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven.

II — Schriftelijke procedure

14. Krachtens artikel 20 van 's Hof Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend, op 12 april 1991 door de firma's NV Georges Lornoy en Zonen, NV Jos Theys, PVBA Van Lommel en NV Staf Lornoy en Zonen, verzoeksters in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door L. Schuermans, advocaat te Turnhout, en J. de Lat, advocaat te Herentals, en op 23 april 1991 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Fischer als gemachtigde.

15. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

III — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Opmerkingen van verzoeksters in het hoofdgeding

16. De vier verzoeksters in het hoofdgeding merken in limine litis op, dat ingevolge artikel 32, § 2, derde alinea, van de Belgische wet

van 24 maart 1987, in afwijking van het begrotingsbeginsel van de niet-affectatie van de overheidsinkomsten en in afwijking van de regelen inzake de Rijkscomptabiliteit, „de ontvangsten en uitgaven van het Fonds worden ingeschreven op de bijzondere rekening van de afzonderlijke sectie van de begroting van het Ministerie van Landbouw".

17. Wat de bestemming van de bijdragen betreft, verwijzen verzoeksters in het hoofdgeding eveneens in limine litis naar een door verweerder in het hoofdgeding niet bestreden persmededeling van het kabinet van de staatssecretaris voor Europese zaken en landbouw, waarin wordt verklaard: „De bijdragen zijn bestemd voor de medefinanciering van programma's ter verbetering van de concurrentiepositie van de Belgische veehouderij. Deze programma's hebben vooral betrekking op de verbetering van de dierengezondheid die een noodzakelijke voorwaarde is voor de export van dieren en dierlijke produkten." Uit deze mededeling zou de protectionistische drijfveer van de betrokken maatregel blijken.

18. Ter zake van de prejudiciële vragen onderzoeken verzoeksters in het hoofdgeding, of de omstreden bijdrage verenigbaar is met de artikelen 12 en volgende en 95 van het Verdrag. Zij wijzen erop, dat volgens de rechtspraak van het Hof een zelfde nationale maatregel niet tegelijkertijd uit hoofde van die twee bepalingen verboden kan zijn (arrest van 8 juli 1965, zaak 10/65, Deutschmann, Jurispr. 1965, blz. 553).

19. Volgens de rechtspraak van het Hof hebben de artikelen 12 en volgende van het Verdrag normaal betrekking op de bij of wegens invoer geheven belastingen en niet op de geldelijke lasten welke deel uitmaken van een algemeen systeem van binnenlandse heffingen waardoor nationale produkten en ingevoerde produkten volgens dezelfde criteria stelselmatig worden getroffen (arrest van 19 juni 1973, zaak 77/72, Capolongo, Jurispr. 1973, blz. 611).

20. Volgens hetzelfde arrest kan er evenwel aanleiding bestaan om bij de uitlegging van de term „heffing van gelijke werking als een invoerrecht" rekening te houden met de bestemming der opgelegde geldelijke lasten. Bijgevolg 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 zij uitsluitend bestemd is ter bekostiging van activiteiten die met name ten behoeve van het erdoor getroffen nationale produkt worden verricht.

21. Bij een later arrest van het Hof is daaraan toegevoegd, dat het tijdstip waarop de betrokken bijdrage over het ingevoerde produkt wordt geheven, niet relevant is voor de kwalificatie van een nationale maatregel als heffing van gelijke werking, en dat niet alleen moet worden voldaan aan de voorwaarde inzake de bestemming van de opbrengst van de betrokken bijdrage, maar dat er ook identiteit dient te bestaan tussen het belaste en het begunstigde produkt (arrest van 25 mei 1977, zaak 77/76, Cucchi, Jurispr. 1977, blz. 987).

22. Verzoeksters in het hoofdgeding stellen, dat in het onderhavige geval al deze door de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden zijn vervuld. De opbrengst van de omstreden bijdrage wordt immers gebruikt ter bestrijding van brucellose en varkenspest in België of ter compensatie van de verliezen die de Belgische fokkers ten gevolge van die ziekten hebben geleden, en komt in genen

dele ten goede aan de buitenlandse fokkers, die nochtans als gevolg van de afwenteling waarin de Belgische wettelijke regeling voorziet, de economische last van de bijdrage helpen dragen.

23. Bovendien is de opbrengst van de bijdrage bestemd voor programma's ter bevordering van de produktie en de uitvoer van Belgische dieren, waarvoor de last van de heffing van de bijdrage aldus wordt gecompenseerd.

24. De situatie zou geheel anders zijn, indien de betrokken bijdrage over iedere slachtverrichting zou worden geheven en de opbrengst ervan uitsluitend zou dienen voor de bevordering van de hygiëne in de Belgische slachthuizen. Dan zouden de voordelen niet alleen naar de nationale produktie gaan. Een dergelijke last zou met het Verdrag verenigbaar zijn op voorwaarde dat de bijdrage in verhouding staat tot de daadwerkelijk verleende dienst. In het onderhavige geval is over de in België levend ingevoerde dieren meestal al een sanitaire bijdrage betaald in het land van herkomst, hetgeen er duidelijk op wijst dat het hier om een dubbele belasting gaat.

25. Ten slotte stellen verzoeksters in het hoofdgeding, dat de Belgische regering geen argument kan putten uit de rechtspraak van het Hof, volgens welke bepaalde zowel op binnenlandse als op ingevoerde produkten toegepaste verbruiksbelastingen met het Verdrag verenigbaar zijn niettegenstaande het feit dat zij voornamelijk ingevoerde produkten treffen (arrest van 3 februari 1981, zaak 90/79, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1981, blz. 283). De hier in het geding zijnde bijdrage is immers een belasting op de produktie en geen belasting op het verbruik. Aangezien de omstreden bijdrage ook niet als een inkomstenbelasting kan worden aangemerkt, kan de Belgische regering zich evenmin beroepen op het arrest van het Hof van 10 maart 1981 (gevoegde zaken 36/80 en 71/80, Irish Creamery, Jurispr. 1981, blz. 735).

26. Met betrekking tot de uitlegging van de term binnenlandse belastingen in de zin van artikel 95 van het Verdrag voeren verzoeksters in het hoofdgeding aan, dat er volgens de rechtspraak van het Hof aanleiding kan bestaan om daarbij rekening te houden met de bestemming van de opbrengst van de belasting. Aldus treft een binnenlandse belasting ingevoerde produkten indirect zwaarder dan nationale produkten, wanneer zij uitsluitend of hoofdzakelijk bestemd is voor de financiering van steunmaatregelen die enkel de nationale produkten ten goede komen (arrest van 21 mei 1980, zaak 73/79, Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 1533).

27. Voor de toepasselijkheid van artikel 95 dient derhalve niet te worden bewezen dat de opbrengst van de betrokken heffing uitsluitend ten voordele van de nationale produktie wordt benut; ook als de opbrengst slechts gedeeltelijk voor de bevordering van de binnenlandse produktie wordt ingezet, heeft men in die mate te maken met een door het Verdrag verboden discriminerende belasting.

28. Dit onderscheid heeft evenwel geen praktisch belang voor de omstreden bijdrage, daar uit alle beschikbare gegevens blijkt, dat de opbrengst van de bijdrage uitsluitend

voor de bevordering van de nationale produktie moet dienen.

29. Voor het geval het Hof van oordeel zou zijn, dat de toepasselijkheid van de artikelen 12 of 95 niet onomstotelijk vaststaat voor het hele bedrag van de heffing, vragen verzoeksters dat het Hof in zijn antwoorden op de prejudiciële vragen duidelijk zou maken, dat het aan de Belgische overheid staat voor de nationale rechter te bewijzen dat een deel van de heffing ten goede komt aan de dieren in andere Lid-Staten.

30. Aangaande de derde prejudiciële vraag merken verzoeksters in het hoofdgeding op, dat volgens de rechtspraak van het Hof zowel de artikelen 12 en volgende als artikel 95 van het Verdrag rechtstreekse werking hebben (respectievelijk het arrest van 5 februari 1963, zaak 26/62, Van Gend & Loos, Jurispr. 1963, blz. 3, en het arrest van 16 juni 1966, zaak 57/65, Lütticke, Jurispr. 1966, blz. 346).

Opmerkingen van de Commissie

31. De Commissie verklaart om te beginnen, dat de Belgische regering haar, desgevraagd, bij brief van 6 juli 1989 heeft laten weten, dat de begroting van het Ministerie van Landbouw voor 1988 voorzag dat het Fonds zou tussenkomen in de financiering van programma's ter uitroeiing van de klassieke varkenspest en ter bestrijding van de brucellose, zulks ter uitvoering van communautaire richtlijnen. De Belgische regering wees er ook op, dat bij de bestemming van de opbrengst der heffing niet werd onderscheiden naar gelang de heffing van de slacht van inheemse of ingevoerde dieren afkomstig was.

32. Bij brief van 20 oktober 1989 heeft de Commissie de Belgische regering laten weten, dat zij de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag tegen deze financiële tussenkomsten van het Fonds had ingeleid (de desbetreffende mededeling is bekendgemaakt in PB 1990, C 24, blz. 12). De Commissie had bezwaar tegen het feit dat de interventies van het Fonds werden gefinancierd uit de opbrengst van heffingen die in het slachtstadium ook op ingevoerde produkten werden toegepast en dat zij door deze financiering een beschermende werking hadden. Bij brief van 20 november 1989 heeft de Belgische regering de opvatting van de Commissie betwist.

33. Wat de prejudiciële vragen betreft, is de Commissie van mening, dat de eerste twee zo nauw samenhangen dat zij gezamenlijk dienen te worden beantwoord.

34. De eerste vraag geeft een vertekend beeld van de opzet en de huidige activiteiten van het Fonds, die zich beperken tot de uitroeiing van de klassieke varkenspest en de bestrijding van de brucellose, een en ander ter uitvoering van de verplichtingen die voor België voortvloeien uit richtlijn 80/1095/EEG van de Raad van 11 november 1980 houdende voorschriften welke ertoe strekken het grondgebied van de Gemeenschap vrij van klassieke varkenspest te maken en te houden (PB 1980, L 325, blz. 1) en richtlijn 64/432/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PB 1964, blz. 1977).

35. Deze vraag gaat dus over een binnenlandse belasting in de zin van artikel 95 van het Verdrag, die bij het slachten zowel over ingevoerde als over inheemse runderen, kalveren en varkens wordt geheven, maar waarvan de opbrengst grotendeels — en ten tijde van het onderhavige geding zelfs uitsluitend — wordt gebruikt voor de financiering van steunmaatregelen die alleen dezelfde binnenlandse produkten ten goede komen.

36. In het licht van de rechtspraak van het Hof (met name de arresten van 25 juni 1970, zaak 47/69, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1970, blz. 487, en 21 mei 1980, zaak 73/79, Commissie/Italië, reeds aangehaald) is de toepassing van de betrokken heffing op het slachten van uit andere Lid-Staten afkomstige dieren in strijd met artikel 95 van het Verdrag en is de tussenkomst van het Fonds ter bestrijding van bepaalde dierenziekten in de nationale veestapel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, zolang deze heffing mede wordt toegepast op uit andere Lid-Staten ingevoerd vee.

37. De juistheid van deze twee conclusies volgt reeds uit de enkele opzet der steunregeling, die immers niet kan bijdragen tot de verbetering van de gezondheidstoestand van de veestapel in andere Lid-Staten. Aangaande het doel van deze steunmaatregelen, te weten de uitvoering van de voor België uit bepaalde communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen, merkt de Commissie op, dat op de andere Lid-Staten een soortgelijke verplichting met betrekking tot hun eigen veestapel rust en dat de Lid-Staten bovendien verplicht zijn om bij de uitvoer van runderen en kalveren naar andere Lid-Staten een aantal veterinaire gezondheidsmaatregelen, met inbegrip van de afgifte van een gezondheidscertificaat, toe te passen.

38. De omstreden bijdrage zou ook in strijd met de artikelen 95 en 92 van het Verdrag zijn indien het Fonds zijn tussenkomsten zou uitbreiden door ook steunmaatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de binnenlandse veestapel en de binnenlandse vleesproduktie te financieren.

39. Voor de twee conclusies van de Commissie is het niet van belang, dat de omstreden bijdrage volgens de Belgische wettelijke regeling moet worden doorberekend bij elke verkooptransactie tot en met het stadium van de producent.

40. Verder is de Commissie van mening, dat er geen enkele grond is om de toepassing van de omstreden heffing bij de uitvoer van de betrokken dieren als onverenigbaar met het gemeenschapsrecht te beschouwen (arrest van 10 maart 1981, gevoegde zaken 36/80 en 71/80, Irish Creamery, reeds aangehaald).

41. Mitsdien stelt de Commissie voor de eerste twee vragen te beantwoorden als volgt:

„Wanneer een binnenlandse belasting wordt geheven op het voortbrengen, verwerken of verhandelen van een produkt en de opbrengst dezer belasting uitsluitend of hoofdzakelijk bestemd is voor de financiering van steunmaatregelen die enkel de betrokken inheemse produkten ten goede

komen, is de rechtstreekse of onrechtstreekse toepassing van deze belasting op produkten uit andere Lid-Staten in strijd met artikel 95 van het EEG-Verdrag. Deze rechtstreekse of onrechtstreekse toepassing der heffing op produkten uit andere Lid-Staten heeft bovendien ten gevolge dat de door deze heffing gefinancierde steunmaatregelen overeenkomstig artikel 92 als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt moeten worden beschouwd."

42. Met betrekking tot de derde vraag is de Commissie van mening, dat aangezien artikel 95 van het Verdrag rechtstreeks toepasselijk is, voor de nationale rechter rechtstreeks kan worden ingeroepen dat de omstreden bijdrage onverenigbaar is met deze bepaling (arrest van 29 april 1982, zaak 17/81, Pabst en Richarz, Jurispr. 1982, blz. 1331). Op de onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de door deze bijdrage gefinancierde steunmaatregelen kan voor de nationale rechter eerst een beroep worden gedaan, nadat de Commissie deze onverenigbaarheid bij een overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag genomen besluit heeft vastgesteld (arrest van 19 juni 1973, zaak 77/72, Capolongo, reeds aangehaald).

C. N. Kakouris

rechter-rapporteur