CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 14 april 1994 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze zaak betreft een prejudicieel verzoek van het Finanzgericht Baden-Württemberg; de vraag die aan de orde is, is of de aan Duitse producenten verleende bijzondere steun ter compensatie van de gedeeltelijke afbraak van het systeem van de monetair compenserende bedragen ook moet worden toegekend aan een Franse producent die zijn produkten op de Duitse markt verkoopt.

2. Het Finanzgericht heeft de volgende vragen gesteld:

„1) Is het verenigbaar met artikel 3, lid 1, van titel II, van verordening (EEG) nr. 855/84 van de Raad van 31 maart 1984 (PB 1984, L 90, blz. 1), dat de Bondsrepubliek Duitsland een bijzondere steun verleent aan een niet in Duitsland, maar in een andere Lid-Staat van de EG gevestigde landbouwproducent, die zijn produkten echter vanuit het produktieland in Duitsland invoert en op de markt voor landbouwprodukten in Duitsland aan Duitse afnemers verkoopt?

2) Ingeval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

sluit artikel 3 van titel II van verordening nr. 855/84 rechtstreeks uit, dat mogelijkerwijs in strijd met artikel 3, lid 1, een in het Duitse omzetbelastingrecht voorziene bijzondere steun wordt verleend aan niet in Duitsland gevestigde landbouwproducenten?"

Hierna zal ik eerst de toepasselijke gemeenschapsbepalingen bespreken en vervolgens ingaan op de beantwoording van de gestelde vragen.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

De bepalingen van gemeenschapsrecht

3. Monetair compenserende bedragen (MCB's) dienen om verstoringen van de handel te voorkomen, die optreden doordat de werkelijke wisselkoersen en de voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid gebruikte kunstmatige of „representatieve" koersen van elkaar afwijken; de laatstgenoemde worden vooral gebruikt voor de omrekening van in ECU uitgedrukte landbouwprijzen in nationale valuta. [1] De representatieve koersen worden soms aangeduid als „groene" koersen en de overeenkomstige waarden als „groene" valuta. Is de groene koers voor een bepaalde valuta lager dan de wisselkoers op de valutamarkt, dan zijn de overeenkomstige MCB's positief, dat wil zeggen dat zij de vorm aannemen van een invoerheffing of van een uitvoersubsidie. Omgekeerd, wanneer de groene koers boven de marktkoers ligt, zijn de overeenkomstige MCB's negatief, dat wil zeggen dat zij de vorm aannemen van een invoersubsidie en van een uitvoerheffing.

4. Verordening (EEG) nr. 855/84 [2] (hierna „de verordening") nu voorziet in maatregelen die de noodzaak van positieve MCB's door middel van aanpassing van de representatieve wisselkoersen moeten wegnemen. Deze aanpassingen bestonden vooral in een verhoging van de representatieve koers voor de Duitse mark, dit wil zeggen een revaluatie van de groene mark. Doordat een groot aantal landbouwprijzen is uitgedrukt in ECU en, zoals gezegd, wordt omgerekend in nationale valuta tegen de representatieve koersen, betekende die revaluatie een daling van de landbouwinkomens in Duitsland. Zo wordt in de dertiende overweging van de considerans van de verordening vastgesteld

„dat de aanpassing van de representatieve koersen in Duitsland en in Nederland een daling van de prijzen in nationale valuta, en dus een daling van de landbouwinkomens tot gevolg heeft; dat bij wijze van compensatie moet worden voorzien in de mogelijkheid nationale steun te verlenen, die tijdelijk en volgens een degressieve regeling mede door de Gemeenschap wordt gefinancierd".

Artikel 3 van de verordening bepaalt bijgevolg:

„1. De bijzondere steun die onder de onderstaande voorwaarden aan de Duitse landbouwproducenten wordt verleend, wordt als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwd.

2. De Bondsrepubliek Duitsland wordt gemachtigd de bijzondere steun te verlenen in de vorm van een in de factuur en/of de

1 — MCB's werden voor de eerste keer ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 974/71 van de Raad van 12 mei 1971 (PB 1971, L 106, blz. 1).

2 — Verordening (EEG) nr. 855/84 van de Raad van 31 maart 1984 inzake de berekening en de afbraak van de monetaire compenserende bedragen voor bepaalde landbouwprodukten (PB 1984, L 90, blz. 1).

BTW-aangifte te vermelden betaling waarbij de BTW als instrument wordt gebruikt.

Het steunbedrag mag niet hoger zijn dan 3 % van de door de koper van het landbouwprodukt betaalde prijs exclusief BTW."

Het is duidelijk, dat onder „Duitse landbouwproducenten" in die bepaling „landbouwproducenten in Duitsland" moeten worden verstaan, aangezien zij door de revaluatie van de groene mark werden getroffen. Duitsland werd dus gemachtigd aan die producenten steun te verlenen in de vorm van een verlaging van de door de producent verschuldigde belasting over de toegevoegde waarde (BTW) tot maximaal 3 % van de prijs van het produkt. Dit maximum werd bij beschikking 84/361/EEG [3] van de Raad opgetrokken tot 5 % voor de periode van 1 juli 1984 tot 31 december 1988. Volgens de considerans van die beschikking was het door de verordening vastgestelde maximum van 3 % onvoldoende, gezien de specifieke moeilijkheden die de Duitse landbouw had ondervonden. De onderhavige zaak gaat evenwel niet om het verschil tussen de bij de aanvankelijke verordening toegestane 3 % en de bij de latere beschikking toegestane 5 %.

5. Zoals gezegd, diende de bij de verordening toegestane steun te worden verleend in de vorm van een BTW-verlaging. De Zesde BTW-richtlijn [4] stelt evenwel een uniforme grondslag vast voor de belasting over de toegevoegde waarde en regelt uitputtend, welke elementen bij de bepaling van de belastingschuld mogen worden afgetrokken. Om de steun te kunnen verlenen, dienden dus uitzonderingen op de bepalingen van de Zesde richtlijn te worden voorzien. De Raad stelde bijgevolg een Twintigste BTW-richtlijn vast. [5] De artikelen 1 en 2 van de Twintigste richtlijn machtigen Duitsland, in afwijking van de Zesde richtlijn de BTW te gebruiken om de bij verordening 855/84 en beschikking 84/361 toegestane bijzondere steun te verlenen. Volgens artikel 3 neemt Duitsland de nodige maatregelen om ervoor te zorgen, dat de toepassing van de artikelen 1 en 2 geen afbreuk doet aan de berekening van de „eigen middelen" voor de begroting van de Gemeenschap. [6] Volgens artikel 7 is de richtlijn van toepassing met ingang van 1 juli 1984 en uiterlijk tot en met 31 december 1991.

3 — Beschikking 84/361/EEG van de Raad van 30 juni 1984 betreffende een aan de landbouwproducenten in de Bondsrepubliek Duitsland toegekende steun (PB 1984, L 185, blz. 41).

4 — Zesde richtlijn (77/388/EEG) van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting — Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag (PB 1977, L 145, blz. 1).

5 — Twintigste richtlijn 85/361/EEG van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting — Gemeenschappelijk stelsel van belastingen over de toegevoegde waarde: afwijkingen in verband met de bijzondere steun aan bepaalde landbouwers ter compensatie van de afbraak van de monetaire compenserende bedragen voor bepaalde landbouwprodukten (PB 1985, L 192, blz. 18).

6 — Besluit 85/257/EEG, Euratom van de Raad van 7 mei 1985 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB 1985, L 128, blz. 15) thans vervangen door besluit 88/376/EEG, Euratom van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB 1988, L 185, blz.24).

De gestelde vragen

6. Verzoekster in het hoofdgeding (hierna „Rustica") is een Franse onderneming die zich in Frankrijk bezig houdt met de plantenkwekerij en de zaadteelt. In de relevante periode voerde zij zaaizaden voor graan en oliezaad van Frankrijk naar Duitsland uit en verkocht zij deze op de Duitse markt. Voor die verkoop was Rustica BTW-plichtig in Duitsland. In haar BTW-aangiften voor de jaren 1986 en 1987 verzocht Rustica om een vermindering van 5 % krachtens § 24a van het Umsatzsteuergesetz, dat in het Duitse recht uitvoering geeft aan de bij artikel 3 van verordening nr. 855/84 en artikel 1 van beschikking 84/361 [7] verleende machtiging. Deze verminderingen werden geweigerd door de verwerende belastingdienst en Rustica stelde beroep in tegen die beslissing bij het Finanzgericht Baden-Württemberg.

De eerste vraag

7. Met zijn eerste vraag wil het Finanzgericht weten, of de door de verordening toegestane steun kan worden verleend aan een producent in een andere Lid-Staat, die zijn produkten naar Duitsland uitvoert en op de Duitse markt verkoopt.

8. Zoals gezegd, wordt de door de verordening toegestane steun verleend om de producenten in Duitsland compensatie te verschaffen voor de inkomensdaling ten gevolge van de revaluatie van de groene mark. Rustica betoogt, dat krachtens het non-discriminatiebeginsel de steun ook moet worden toegekend aan producenten in andere Lid-Staten, die hun produkten op de Duitse markt verkopen. Die producenten zijn door de afbraak van de MCB's net zo getroffen als de Duitse landbouwers en zij dienen dus dezelfde BTW-vermindering te kunnen krijgen ter compensatie van hun inkomensverlies.

9. Rustica beroept zich ook op artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag, dat luidt:

„De Lid-Staten heffen op produkten van de overige Lid-Staten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale produkten worden geheven."

Rustica betoogt, dat § 24a Umsatzsteuergesetz in overeenstemming met die bepaling moet worden uitgelegd en dat de op grond van § 24a verleende steun bijgevolg zowel aan producenten van de andere Lid-Staten als aan Duitse producenten ten goede dient te komen. Want anders drukt de BTW indirect zwaarder op de produkten van eerstge-

7 — § 24a werd in het Umsatzsteuergesetz ingelast bij het Erste Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes van 29 juni 1984 (BGBl. I, 796): zie Sölch/Ringleb/List *Umsatzsteuergesetz* (München 1993), § 24a, noot 2.

noemden dan op de vergelijkbare Duitse produkten.

10. Dit betoog is mijns inziens niet aanvaardbaar. Uit de tekst van artikel 3 van de verordening blijkt allereerst duidelijk, dat niet de producenten in andere Lid-Staten zijn bedoeld. Dat blijkt ook uit het doel van de regeling. Want wij hebben gezien, dat de door de verordening toegestane steun bestemd is om de revaluatie van de groene mark te compenseren. Maar die revaluatie heeft, zoals de Commissie opmerkt, geen invloed op het inkomen van producenten die exporteren vanuit een andere Lid-Staat. Wordt de prijs van het betrokken produkt door interventiemaatregelen bepaald, dan wordt elke daling van de (in Duitse mark uitgedrukte) prijs ten gevolge van een revaluatie van de groene mark gecompenseerd door een overeenkomstige verlaging van de op de invoer geheven MCB's. Wordt de prijs niet door interventiemaatregelen bepaald, kan een revaluatie van de groene mark niet van invloed zijn op de voor de produkten ontvangen prijs. In dit laatste geval kan de door de producent ontvangen prijs (in de valuta van zijn eigen Lid-Staat) uiteraard worden beïnvloed door wisselkoersschommelingen op de valutamarkt, maar duidelijk niet door veranderingen in de groene wisselkoers.

11. Ongetwijfeld om die reden spreekt artikel 3, lid 1, van de verordening van een „bijzondere steun die (...) aan de *Duitse* landbouwproducenten wordt verleend" en verwijst de considerans van beschikking 84/361 naar de „specifieke moeilijkheden die de *Duitse* landbouw heeft ondervonden" (en de titel ervan naar „een aan de landbouwproducenten in de *Bondsrepubliek Duitsland* toegekende steun"). [8] Zoals ik al beklemtoonde, waren deze moeilijkheden het gevolg van de revaluatie van de groene mark. Er is geen reden om deze bepalingen niet letterlijk uit te leggen, in dier voege dat zij van toepassing zouden zijn op een Franse producent die zijn produkten in Duitsland verkoopt. Aan die producent compensatie verlenen voor de revaluatie van de groene mark komt erop neer compensatie te verlenen voor een niet-bestaand verlies.

12. Dat is bijzonder gemakkelijk te zien bij de betrokken produkten. De gemeenschappelijke marktordening voor zaaizaad berust, zoals de Commissie opmerkt, immers over het geheel genomen op een stelsel van produktiesteun en niet van interventieprijzen. [9] Zo zal zelfs voor de Duitse producenten de opbrengst van de verkoop van zaaizaad in Duitsland niet rechtstreeks worden beïnvloed door de revaluatie van de groene mark, hoewel die revaluatie wel zal doorwerken in de hoogte van de produktiesteun (in Duitse

8 — Zie ook beschikking 88/402/EEG van de Raad van 30 juni 1988 betreffende aan de landbouwproducenten in de Bondsrepubliek Duitsland toegekende steun (PB 1988, L 195, blz. 70) en beschikking 92/392/EEG van de Raad van 30 juni 1992 betreffende tijdelijke nationale compenserende maatregelen ten behoeve van de landbouwers in Duitsland (PB 1992, L 215, blz. 100).

9 — Verordening (EEG) nr. 2358/71 van de Raad van 26 oktober 1971 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector zaaizaad (PB 1971, L 246, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1239/89 van 3 mei 1989 (PB 1989, L 128, blz. 35). Artikel 6 van verordening nr. 2358/71 voorziet evenwel in de jaarlijkse vaststelling van een referentieprijs voor elke maïshybridensoort voor zaaidoeleinden.

mark) die wordt betaald aan Duitse landbouwers. De waarde van de aan de Franse landbouwers betaalde produktiesteun daarentegen zal alleen van de koers van de groene frank afhangen.

13. Rustica vindt mijns inziens evenmin steun in artikel 95 EEG-Verdrag. Aangezien de verordening zowel qua tekst als doel duidelijk is, zou een op artikel 95 gebaseerd betoog veeleer de geldigheid dan de uitlegging van de verordening betreffen. Zoals gezegd, dient de verordening aldus te worden uitgelegd, dat zij enkel steunverlening aan producenten in Duitsland toestaat. Er zij evenwel op gewezen, dat de geldigheid van de verordening *in casu niet aan de orde is* gesteld, en Rustica zou ook duidelijk geen baat hebben bij een ongeldigverklaring. Een ongeldigverklaring van de verordening zou immers niet tot gevolg hebben, dat aan producenten in de andere Lid-Staten steun in de vorm van BTW-verlaging mag worden verleend, maar alleen dat de machtiging tot het verlenen van steun aan producenten in Duitsland vervalt.

14. Ik ben derhalve van mening, dat de eerste vraag van het Finanzgericht ontkennend dient te worden beantwoord. Bijgevolg dien ik nu in te gaan op de tweede vraag.

De tweede vraag

15. De vraag van het Finanzgericht is, kort gezegd, of artikel 3 van de verordening steunverlening in de vorm van BTW-verlaging uitsluit aan producenten die niet binnen de werkingssfeer van die bepaling vallen.

16. Op zich verbiedt artikel 3 van de verordening steunverlening niet; het behelst alleen een machtiging tot steunverlening onder de daar genoemde voorwaarden. Die machtiging is noodzakelijk om twee redenen.

17. Allereerst kunnen steunmaatregelen van de Lid-Staten waardoor bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties worden begunstigd, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt en dus in strijd met artikel 92 EEG-Verdrag. Ofschoon volgens artikel 42 EEG-Verdrag de bepalingen van het hoofdstuk van het Verdrag over de mededingingsregels, waartoe die betreffende staatssteun [10] behoren, op landbouwprodukten slechts in zoverre van toepassing zijn, als door de Raad bepaald binnen het raam van artikel 43, leden 2 en 3, worden in de gemeenschappelijke marktordeningen vaak de verdragsbepalingen over staatssteun toepasselijk verklaard. Zo verklaart artikel 8 van verordening 2358/71 [11] de artikelen 92 tot 94 toepasselijk op de produkten die onder de

10 — Nu in Deel III, Titel V, Hoofdstuk 1, Derde afdeling, EEG-Verdrag.

11 — Zie boven, voetnoot 9.

gemeenschappelijke marktordening voor zaaizaad vallen, tenzij in die verordening anders is bepaald. Naar gelang van de omstandigheden kan steunverlening die buiten de werkingssfeer van verordening nr. 855/84 (of eventueel van beschikking 84/361) valt, dus verboden zijn ingevolge artikel 92 EEG-Verdrag. Bovendien dient elke Lid-Staat die voornemens is steunmaatregelen te nemen, daarvan kennis te geven overeenkomstig artikel 93, lid 3. Steunmaatregelen die binnen de werkingssfeer van de verordening vallen, worden uiteraard geacht verenigbaar te zijn met de gemeenschappelijke markt.

18. In de tweede plaats is steunverlening in de specifieke vorm van een BTW-verlaging, zoals al gezegd [12], in beginsel strijdig met de Zesde BTW-richtlijn. [13] Daarom is voor de verlening van die steun de bij de Twintigste BTW-richtlijn [14] bij wijze van afwijking van de Zesde richtlijn gegeven machtiging vereist. Het verlenen van een BTW-vermindering buiten de in de Twintigste richtlijn gestelde grenzen ware dus strijdig met de bepalingen van de Zesde richtlijn. Zoals bekend, is de bij de Twintigste richtlijn toegestane afwijking beperkt tot de bij verordening nr. 55/84 en beschikking 84/361 toegestane bijzondere steun.

Conclusie

19. Mitsdien concludeer ik, dat de vragen van het Finanzgericht Baden-Württemberg dienen te worden beantwoord als volgt:

1) Artikel 3 van verordening (EEG) nr. 855/84 van de Raad en artikel 1 van beschikking 84/361/EEG van de Raad kunnen niet aldus worden uitgelegd, dat zij machtigen tot het verlenen van een bijzondere steun in de vorm van een BTW-verlaging aan een producent in een andere Lid-Staat dan Duitsland, ook wanneer de producent zijn produkten in Duitsland invoert en aldaar verkoopt.

2) De verlening van een dergelijke steun aan een producent in een andere Lid-Staat dan Duitsland is dus uitgesloten, in het bijzonder ingevolge verordening 77/388/EEG van de Raad in samenhang met richtlijn 85/361/EEG van de Raad.

12 — Zie paragraaf 5.
13 — Zie boven, voetnoot 4.
14 — Zie boven, voetnoot 5.