Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking komen en dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Hof van Beroep te Brussel bij arresten van 5 maart 1971 en 28 februari 1973 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Aan de hoedanigheid van de Lid-Staten en hun nationale autoriteiten om partij te zijn in gedingen over de terugbetaling van ontdoken communautaire ontvangsten of ten onrechte betaalde bedragen, wordt niet afgedaan door de gevolgen van de toekenning van eigen middelen aan de Gemeenschap.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vier april negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 2 APRIL 1974[1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de drie zaken die U ter fine van een prejudiciële beslissing door het Hof van Beroep te Brussel zijn voorgelegd gaat het eigenlijk telkens om een en dezelfde rechtsvraag; de zaken zijn dan ook terecht gevoegd en bij de feiten behoeft niet lang te worden stilgestaan.

1 — Vertaald uit het Duits.

Een aantal personen stond terecht wegens ontduiking van heffingen ten nadele van de belastingadministratie en malversaties met uitvoerrestituties. In de zaken 178 en 179-73 hadden de verdachten graanprodukten die zij naar derde landen zouden hebben geëxporteerd, in werkelijkheid uitgevoerd naar andere Lid-Staten en wederom in België ingevoerd, waarbij hun ten onrechte uitvoerrestituties waren verstrekt. In de zaak 180-73 gaat het om de invoer van rundvlees in België, waarbij ter ontduiking van de heffingen onjuiste opgaven waren verstrekt.

Gebruikmakend van de hun in artikel 3 van het Belgische Wetboek van Strafvordering geboden mogelijkheid stelden de Belgische en de Luxemburgse staat zich civiele partij om ter zake van de ten laste gelegde feiten terugbetaling van de uitvoerrestituties en alsnog betaling der heffingen te verkrijgen.

In de onderhavige procedure gaat het om de ontvankelijkheid dezer vorderingen. Het Hof van Beroep te Brussel stelt, kennelijk op instigatie van twee der verdachten, de vraag of aan de overgang naar een met eigen middelen gefinancierd communautair landbouwbeleid, waarmede bij 's Raads verordening nr. 25 van 4 april 1962 een aanvang was gemaakt en die bij besluit van de Raad van 21 april 1970 een voorlopige afsluiting heeft gevonden, consequenties verbonden zijn voor de positie welke de Belgische en de Luxemburgse staat in zulk een procedure in materieel- en procesrechtelijk opzicht innemen. Alvorens tot bespreking van de beide desbetreffende prejudiciële vragen over te gaan zullen wij dus de ontwikkeling van het stelsel der landbouwfinanciering door het Europees Orienterings- en Garantiefonds voor de Landbouw — tot nu toe — moeten schetsen.

In de *eerste fase, 1 juli 1961 - 30 juni 1967,* werd slechts een in de verordening enumeratief vastgesteld gedeelte van de uitgaven der Lid-Staten — onder bepaalde voorwaarden — door het Fonds vergoed ('s Raads verordeningen nr. 25 van 4 april 1962, PB blz. 991 en nr. 130/66 van 26 juli 1966, PB blz. 2695). Zo werden bij uitvoer naar derde landen de door de Lid-Staat betaalde restituties slechts gefinancierd indien en voor zover in die Lid-Staat de uitvoer van het desbetreffende produkt de invoer overtrof. De bijdrage van het Fonds werd berekend op grond van het restitutiepercentage van de Lid-Staat met de laagste gemiddelde restituties. Deze regeling was een uitvloeisel van de toenmalige marktorganisatie waarin de betaling van uitvoerrestituties aan de nationale wetgever werd overgelaten. Voorkomen moest worden dat Lid-Staten door wijziging van de restitutievoet hun tegoeden uit het Fonds willekeurig zouden kunnen verhogen.

Het Fonds zelf werd in deze eerste fase door bijdragen van de Lid-Staten gefinancierd. Die bijdragen werden in hoofdzaak berekend volgens de in artikel 200, lid 1, van het EEG-Verdrag omschreven verdeelsleutel en voor een kleiner — doch tot 30 juni 1965 toenemend — gedeelte aan de hand van hetgeen de onderscheiden Lid-Staten aan landbouwprodukten netto uit derde landen invoerden. Bij verordening nr. 130/66 (PB blz. 2965) werd de verdeling van de bijdragen der Lid-Staten voor het tijdvak 1 juli 1965 - 30 juli 1967 gewijzigd. Er werd een in percentages uitgedrukte en van artikel 200 EEG-Verdrag afwijkende verdeelsleutel vastgesteld en de bijdragen werden niet langer aan de netto-importcijfers gekoppeld.

In de *tweede fase der landbouwfinanciering, 1 juli 1967 - eind 1970,* werden de uitgaven der Lid-Staten in ruimere mate door het Fonds gedragen. Zo werden de voor uitvoer naar derde landen betaalde restituties thans aan de hand van de bruto-exporten berekend; of het Fonds ze voor zijn rekening nam hing niet langer van een uitvoeroverschot van de betrokken Lid-Staat af. Bij de berekening werd echter ook in deze tweede fase van het laagste gemiddelde restitutiebedrag van een Lid-Staat uitgegaan (artikel 8 van verordening nr. 130/66).

Het Fonds bleef zijn middelen ontvangen in de vorm van bijdragen der Lid-Staten.

Deze bijdragen bestonden uit 90 % van de heffingen die de Lid-Staat op de importen uit derde landen toepaste, benevens — zo nodig — een volgens een vaste verdeelsleutel berekend deelbedrag.

De *derde fase* is ingeleid met het belangrijke besluit van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB nr. L 94 van 28 april 1970, blz. 19) en 's Raads verordening nr. 729/70 — van dezelfde datum — (PB nr. L 94 van 28 april 1970, blz. 13). Het Fonds financiert thans in beginsel alle krachtens de communautaire marktordeningen betaalde uitvoerrestituties en interventies tot regulering van de landbouwmarkten (artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70). De benodigde middelen worden ter beschikking van de Lid-Staten gesteld, die daaruit de nodige betalingen verrichten (artikel 4 van verordening nr. 729/70).

De financiering van het Fonds geschiedt, evenals die van de gehele begroting waaronder zij valt, sedert 1 januari 1971 ten dele en met ingang van 1 januari 1975 geheel uit eigen middelen der Gemeenschappen. Reeds vanaf 1 januari 1971 wordt hetgeen er aan landbouwheffingen binnenkomt geheel op de begroting der Gemeenschappen opgevoerd (artikel 3 van het besluit van 21 april 1970).

Ten aanzien van de heffing der communautaire middelen — en dus ook inzake de toepassing van de Gemeenschapsheffing — is in artikel 6 van 's Raads besluit het volgende bepaald:

„1. De in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde communautaire middelen worden door de Lid-Staten geheven overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, die daartoe in voorkomend geval worden gewijzigd. De Lid-Staten stellen deze middelen ter beschikking van de Commissie."

De *eerste prejudiciële vraag,* die ik thans zou willen bespreken, betreft de rechtstoestand zoals die vóór 1971 heeft bestaan:

„1. Moeten de bepalingen van verordening nr. 25 van 4 april 1962 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap en de bepalingen tot wijziging of uitvoering daarvan, in het bijzonder artikel 2 van genoemde verordening, mede gelet op de berekening van de bijdragen der Lid-Staten in het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw volgens artikel 7 dier verordening, waarbij een gedeelte van die bijdragen voortkomt uit de heffingen van de Lid-Staten bij invoer uit derde landen, aldus worden uitgelegd dat de Gemeenschap eventueel samen met de betrokken Lid-Staat vanaf het in werking treden van verordening nr. 25:

a) rechtstreeks belanghebbende, eventueel rechtstreeks benadeelde partij was bij het betalen van de uitgaven en het innen van de ontvangsten voortkomende uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid?

b) zo het eerste lid van deze vraag niet in het algemeen bevestigend wordt beantwoord, of het antwoord dan toch niet bevestigend moet zijn in de (beperkte) mate waarin de netto-invoer van iedere Lid-Staat uit derde landen en dus de geïnde heffingen — overeenkomstig het genoemde artikel 7 — voor de bijdragen van de Lid-Staten in bedoeld Fonds bepalend zijn, waaruit duidelijk blijkt dat de Gemeenschap tenminste voor een gedeelte aanstonds een zekere aanspraak had op de door de Lid-Staten geïnde heffingen."

Sub a) gaat het er mijns inziens om of verordening nr. 25 en de daarop gevolgde verordeningen de procesrechtelijke positie der Lid-Staten in gedingen voor de nationale rechter inzake de betaling der heffingen hebben ingeperkt, zodat de Lid-Staten met name niet voldoen aan processuele voorwaarden als de aanwezigheid van een voor rechtsbescherming in aanmerking komend belang.

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Vóór 's Raads besluit van 21 april 1970 waren de heffingen inkomsten van de Lid-Staten zelf. Geen positief rechtsvoorschrift beperkte het recht der staten ze te innen en eventueel in te vorderen. De op zichzelf juiste vaststelling dat de Gemeenschap sedert 1962 veel belang bij het stelsel der heffingen heeft gehad doet daaraan niet af: het was ook een belangrijk bestanddeel van het landbouwbeleid toen de financiering nog met bijdragen der Lid-Staten geschiedde. Het gaat hier om het algemeen belang dat de Gemeenschap heeft bij nakoming van de uit het Gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen der Lid-Staten — waarop met name de Commissie ingevolge artikel 155 van het EEG-Verdrag heeft toe te zien —. Het Verdrag stelt ter verwezenlijking van deze doelstelling verschillende instrumenten ter beschikking; soms kan tegen de betrokken Lid-Staat beroep worden ingesteld.

Dit belang van de Gemeenschap brengt echter niet mede dat de instellingen rechtstreeks in voor de nationale rechter gevoerde gedingen bepaalde rechten zouden kunnen uitoefenen. De rechten welke de Lid-Staten naar hun eigen recht in zulke procedures kunnen uitoefenen, blijven onverlet.

De vraag die het Hof van Beroep te Brussel onder 1, aanhef en sub a, heeft gesteld moet dus in ontkennende zin worden beantwoord. Sub b vraagt het echter voorts of dit ook het geval is voor zover de heffingen ter berekening van de financiële bijdragen der Lid-Staten in het Fonds bepalend zijn.

Allereerst wil ik er — met de Commissie — op wijzen dat in de eerste fase ingevolge artikel 7 van verordening nr. 25 niet de heffingen, doch de netto-importen de bijdragen der Lid-Staten beïnvloedden. Tussen beide grootheden bestaat echter geen verband; de staten hanteerden verschillende heffingspercentages.

In principe geldt dit niet voor de tweede fase, waarin de financiële bijdragen der Lid-Staten volgens artikel 11, lid 1, van verordening nr. 130/66 ten dele naar evenredigheid van de heffingen ten opzichte van derde landen werden berekend. Het is echter de vraag of hiermede een geldelijk belang der Gemeenschap gemoeid was: een tekort bij het Fonds als gevolg van door de Lid-Staten niet toegepaste heffingen moest leiden tot verhoging van de bijdragen welke de Lid-Staten volgens artikel 11, lid 3, volgens een vaste verdeelsleutel hadden te betalen. Van een navordering der Gemeenschap — van door de Lid-Staten te laat toegepaste heffingen — kan, althans voorzover er inmiddels is afgerekend, geen sprake zijn.

Doch zelfs wanneer de Gemeenschap zou moeten worden geacht een geldelijk belang bij de betaling der heffingen te hebben, zou dat de processuele rechten der Lid-Staten en met name ook hun behoefte aan rechtsbescherming ongemoeid hebben gelaten. Het is namelijk niet zo dat in artikel 11, lid 2, van verordening nr. 130/66 90 % van de heffingen op de Gemeenschap zijn overgedragen; slechts werden de door de Lid-Staten in feite toegepaste heffingen nu als maatstaf ter berekening van dit gedeelte der financiële bijdragen gehanteerd; dit blijkt alleszins duidelijk uit de tekst van artikel 11, lid 1. Die Lid-Staten blijven jegens de Gemeenschap rechtstreeks tot betaling verplicht; ze hadden er dus in de eerste plaats belang bij dat hun ontvangsten regulier binnenkwamen en dat hun uitgaven waren gestaafd. Omdat de verordeningen nrs. 25 en 130/66 in de Lid-Staten rechtstreeks toepasselijke rechtsvoorschriften behelzen, waren zij verplicht van geval tot geval te zorgen voor een behoorlijke afwikkeling, juist omdat het budget van de Gemeenschap erdoor werd beïnvloed; krachtens hun administratief gezag konden en moesten zij de inkomsten controleren en innen — op grond waarvan zij volgens een voorlopige sleutel hun financiële bijdragen hadden te voldoen —. Zij bleven dus uit den aard der zaak ook gerechtigd hun aanspraken in rechte te doen gelden.

Ik ben daarmede toegekomen aan de *tweede vraag:*

„2. Moeten de bepalingen van verordening nr. 729/70 van 21 april 1970 van de Raad en het Raadsbesluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen en de uitvoeringsbepalingen daarvan, aldus worden uitgelegd dat vanaf het in werking treden van bedoelde bepalingen:

a) alle soevereine bevoegdheden in verband met de eigen financiële inkomsten en uitgaven met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Lid-Staten op de Gemeenschap overgegaan zijn zodat (1) voortaan alleen de Gemeenschap titularis is van de bevoegdheid om in verband met genoemde inkomsten en uitgaven in rechte op te treden en (2) de eventuele bevoegdheid van de Lid-Staten om de Gemeenschap bij het innen of uitbetalen behulpzaam te zijn niet langer kan worden beschouwd als een *eigen* (eventueel met de Gemeenschap gedeelde) bevoegdheid van de Lid-Staten maar als een bevoegdheid *voor rekening van de Gemeenschap?*

b) zo het gestelde sub a) bevestigend moet worden beantwoord, of zulks dan, ingevolge de onmiddellijke werking van de sub a) bedoelde overdracht van soevereine bevoegdheden, ook niet geldt voor vorderingen in rechte ingesteld na of hangende op het ogenblik van het in werking treden van genoemde bepalingen in verband met voordien voorgevallen feiten en/of ontstane rechten?"

Ik zal deze kwestie eerst onderzoeken voor zover het om de via heffingen verkregen eigen middelen der Gemeenschap gaat en vervolgens voor de door het landbouwfonds gefinancierde uitgaven, dus met name de restituties.

Wat de heffingen — dat wil zeggen de inkomsten — betreft zou ik, als in het belastingrecht, willen onderscheiden tussen tweëerlei, namelijk vermogensrechtelijk en administratief, overheidsgezag.

Wat eerstbedoeld gezag betreft: tot de heffingen is na 's Raads besluit van 21 april 1970 stellig de Gemeenschap gerechtigd. Dit blijkt wel uit artikel 2, volgens hetwelk de heffingen tot de „eigen" — niet aan andere rechtspersonen toekomende — en „op de begroting der Gemeenschappen op te voeren middelen" behoren.

Met betrekking tot het administratief gezag behoeft mijns inziens niet principieel op de problemen die op de uitvoering van het Gemeenschapsrecht voor de Lid-Staten betrekking hebben, te worden ingegaan. Het staat vast dat die uitvoering rechtens op verschillende manieren mogelijk is. Welke vorm in concreto werd gekozen kan aan de desbetreffende verordeningen worden ontleend.

In ons geval moet artikel 6 de doorslag geven, volgens hetwelk de communautaire middelen bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 door de Lid-Staten volgens de daartoe eventueel te wijzigen nationale rechts- en administratieve voorschriften worden geheven. Aan de Lid-Staten komen dus alle daarmede verband houdende rechten toe. Alleen een controle op de rekeningen door de Commissie is volgens artikel 6, lid 2, mogelijk en bij 's Raads verordening nr. 2/71 ook voorzien. Daarentegen is het de instellingen van de Gemeenschap niet mogelijk de bestuursinstellingen der Lid-Staten instructies nopens de inning dier middelen te geven. Het is dus onjuist te stellen dat de Lid-Staten in hiërarchieke zin ondergeschikt zouden zijn aan de Gemeenschap en krachtens aan de Gemeenschap toekomende bevoegdheden zouden handelen. Zij oefenen een eigen soeverein gezag uit, evenals in een Bondsstaat een der afzonderlijke staten krachtens medebewind de overgedragen bestuurstaken zelfstandig vervult. Of deze soevereine

rechten, zoals de vertegenwoordiger van de Belgische en de Luxemburgse Regeringen meent, pas via het besluit van de Raad als onderdeel van het fiscaal gezag inzake de in artikel 2 genoemde ontvangsten aan de Gemeenschap zijn overgedragen en „in één adem" — via artikel 6 — weer aan de Lid-Staten teruggegeven, kan dan in het midden blijven.

Thans dient te worden onderzocht of tot het administratief overheidsgezag ook het recht der Lid-Staten behoort om wegens de ontvangst der heffingen in rechte op te treden.

Wij moeten daartoe de beide leden van artikel 6 bezien in verband met de uitvoeringsvoorschriften vervat in de artikelen 13 en 14 van 's Raads verordening nr. 2/71 van 2 januari 1971 (PB nr. L 3, blz. 1). Terwijl artikel 6, lid 1, de Lid-Staten met de heffing der communautaire middelen belast, worden in lid 2 voorschriften inzake de controle op de middelen voorzien. Ter uitvoering van lid 2 zijn aan de Commissie in artikel 14 van verordening nr. 2/71 alleen controlerende bevoegdheden overgedragen. Daartegenover zijn de Lid-Staten volgens artikel 13 van verordening nr. 2/71 verplicht alle nodige maatregelen te treffen opdat de bedragen van de vastgestelde rechten ter beschikking van de Commissie worden gesteld; die verplichting komt alleen te vervallen wanneer er door overmacht geen inning heeft kunnen plaatsvinden. Het ligt voor de hand dat de verplichting der Lid-Staten ex artikel 13 der verordening zich mede tot het langs gerechtelijke weg invorderen der vastgestelde bijdragen uitstrekt. Overigens is in artikel 6, lid 2, van het besluit en artikel 14 van verordening nr. 2/71 de medewerking der Commissie bij de heffing der communautaire middelen geregeld en tot controles beperkt, hetgeen er op wijst dat voor haar ten deze geen andere taken, zoals met name de invordering langs gerechtelijke weg, zijn weggelegd. Dit is dus zaak van de overheden der Lid-Staten.

Zulk een afbakening van het administratief overheidsgezag ligt ook in de lijn van de regeling inzake eigen inkomsten der Gemeenschap in haar geheel.

De Commissie dient bij gebreke van de daartoe nodige infrastructuur niet met de inning der middelen te worden belast. De nationale overheid kan met grotere kennis van zaken te werk gaan en staat dichter bij de feiten, en daarvan dient ten behoeve van de Gemeenschap gebruik te worden gemaakt. Dit geldt evenzeer voor de gerechtelijke invordering der heffingen als voor de inning langs administratieve weg.

Een verdeling van bevoegdheden voor deze beide proceduremogelijkheden zou ook indruisen tegen de beginselen van een doeltreffend bestuur: bij de opening van het debat in rechte zou zich een tweede gezagsorgaan in meestal erg netelige belastinggeschillen moeten inwerken.

Voor de restituties bij uitvoer naar derde landen geeft artikel 8 van verordening nr. 729/70 een duidelijke regeling, volgens welke de Lid-Staten, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen treffen „om ... onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen [en] de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen". Het lijdt dus geen twijfel dat de Lid-Staten ten onrechte betaalde restituties in rechte kunnen terugvorderen.

De vraag of de Lid-Staten voor de nationale rechter krachtens eigen gezag optreden behoeft mijns inziens niet te worden beantwoord. Weliswaar hebben twee der verdachten tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling betoogd dat wanneer de Lid-Staten ten onrechte betaalde restituties in rechte terugvorderen, zij niet krachtens eigen overheidsgezag, doch als uitvoeringsorgaan van — en voor rekening van — de Gemeenschap handelen, zodat vóór 1 januari 1971 door de Lid-Staten aanhangig gemaakte gedingen opnieuw zouden moeten worden aangespannen.

Volgens artikel 8 van verordening 729/70 dient de terugvordering van ten onrechte afgevloeide bedragen te ge-

schieden overeenkomstig de *nationale* wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. De Lid-Staten behoren dus rechtens dezelfde positie in te nemen waarin zij zich zouden bevinden wanneer er ten onrechte nationale subsidies, naar hun aard met restituties te vergelijken, zouden zijn betaald. Dit geldt zowel in materieelrechtelijk opzicht — bij voorbeeld in verband met de mogelijkheid tot ageren wegens ongerechtvaardigde verrijking — als uit een oogpunt van procesvoering: de Lid-Staten zijn formeel bevoegd deze vorderingen op eigen naam in te stellen. Of in de verhouding tussen Lid-Staten en Gemeenschap het teruggevorderde bedrag aan de Gemeenschap toekomt, is voor het nationale geding irrelevant. Dat de Commissie buiten het geding voor de nationale rechter behoort te blijven, blijkt uit artikel 5 van 's Raads verordening nr. 283/72 van 7 februari 1972 (PB nr. L 36, blz. 1), volgens hetwelk de Commissie over zulke procedures en de afloop ervan geregeld op de hoogte wordt gehouden. Gemeenschapsrechtelijk gezien behoeft de overgang naar de eindfase van de gemeenschappelijke landbouwfinanciering per 1 juli 1971 dus geen processuele consequenties te hebben voor de hierbedoelde thans in Brussel aanhangige procedures.

De meer algemeen luidende, subsidiair gestelde vraag of de voorschriften waarmede de eindfase van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is ingeleid op enigerlei wijze van invloed kunnen zijn op in eerdere fasen ontstane aanspraken krachtens de landbouwmarktordeningen, behoeft dus geen bespreking.

Samenvattend stel ik voor de aan het Hof gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

Noch de bepalingen van 's Raads verordening nr. 25 van 4 april 1962 of die tot wijziging of uitvoering daarvan noch die van 's Raads verordening nr. 729/70 van 21 april 1970, noch die van het besluit van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen of de daarbij behorende uitvoeringsvoorschriften hebben het recht der Lid-Staten ingekort om volgens de voorschriften van het nationale recht op eigen naam vorderingen tot betaling van ten onrechte niet voldane heffingen c.q. tot terugbetaling van ten onrechte betaalde uitvoerrestituties in te stellen.