

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. TESAURO

van 7 maart 1990*

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. In deze prejudiciële zaak vraagt de nationale rechter het Hof om een uitspraak over de geldigheid van de wijze van inning van de extra medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen, geregeld in artikel 4 ter van verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1097/88¹ van de Raad, en in de uitvoeringsverordening nr. 1432/88 van de Commissie.²

Voor nadere gegevens verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting. Ik wil er alleen aan herinneren, dat ingevolge deze regeling de heffing moet worden betaald op het moment waarop het graan op de markt wordt gebracht. Aan het einde van het verkoopseizoen wordt vervolgens vastgesteld, of de totale graanproductie het vastgestelde plafond (de „gegarandeerde maximumhoeveelheid”) al dan niet heeft overschreden (en zo ja, met hoeveel). Wanneer de productie onder dat plafond is gebleven, wordt de heffing volledig terugbetaald. Is er een geringe overschrijding geweest, dan is gedeeltelijke terugbetaling mogelijk.

Wat nu in casu omstreden is, is dat de heffing (behoudens eventuele terugbetaling) ge-

heel moet worden betaald bij de afzet op de markt en niet later, op het moment waarop wordt vastgesteld dat de gegarandeerde maximumhoeveelheid is overschreden. Deze wijze van inning zou om twee redenen onwettig zijn: in de eerste plaats omdat een financiële last wordt opgelegd voordat de verplichting daartoe is ontstaan (deze zou pas als definitief kunnen worden beschouwd op het moment waarop de gegarandeerde maximumhoeveelheid is overschreden); in de tweede plaats zou door deze vroege inning het evenredigheidsbeginsel worden geschonden, doordat andere oplossingen denkbaar zijn (met name een stelsel van bankgaranties) die de feitelijke betaling van de heffing ook verzekeren, maar die minder bezwarend zijn voor de producenten.

2. Met betrekking tot het eerste punt wil ik opmerken, dat partijen uiteenlopende opvattingen hebben verdedigd omtrent de vraag wat het *feit* is waardoor de verplichting tot betaling van de heffing *ontstaat*. Volgens de Raad en de Commissie bestaat dat feit in het op de markt brengen van het graan; volgens verzoeker in het hoofdeding en de Italiaanse regering ontstaat de betalingsverplichting en wordt zij pas definitief op het moment waarop de overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheid wordt vastgesteld. Uit deze premissen worden verschillende conclusies getrokken met betrekking tot de wettigheid van de in geding zijnde inningswijze. De instellingen, volgens welke de betalingsverplichting ontstaat bij het op de markt brengen van het graan, houden het voor volledig juist om op datzelfde moment voldoening van de heffing te verlangen; vanuit het andere gezichtspunt

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — Verordening (EEG) nr. 1097/88 van de Raad van 25 april 1988 (PB 1988, L 110, blz. 7).

2 — Verordening (EEG) nr. 1432/88 van de Commissie van 26 mei 1988 (PB 1988, L 131, blz. 37).

wordt daarentegen opgemerkt, dat het opleggen van de betaling op een tijdstip waarop nog niet bekend is of, en in welke mate, moet worden betaald, zonder meer onwettig is, in het bijzonder in het licht van de beginselen die doorgaans ten grondslag liggen aan regelingen inzake het opleggen van financiële lasten.

3. Laatstgenoemde opvatting is mijns inziens — althans afgaande op de schriftelijke opmerkingen — gebaseerd op een kwalificatie van de heffing als een verplichting van fiscale aard, wat mij echter niet juist lijkt. Het Hof heeft deze benadering immers al herhaaldelijk van de hand gewezen: de medeverantwoordelijkheidsheffingen, aldus het Hof, mogen dan een financieel karakter hebben in zoverre zij de budgettaire last van het EOGFL helpen verlichten, dit neemt niet weg dat het landbouwpolitieke maatregelen zijn, namelijk instrumenten die er in wezen toe strekken, de door structurele overschotten gekenmerkte markten te stabiliseren. Precies om die reden komt het mij niet juist voor, de wettigheid van de heffing of, zoals in casu, van de uitvoeringsbepalingen ervan te willen toetsen aan — nog wel zuiver abstracte — criteria die ontleend zijn aan het belastingrecht; ik meen integendeel, dat de maatregel moet worden getoetst aan de regels en beginselen die gelden voor de uitoefening van de normatieve bevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

4. Dit vooropgesteld, lijkt mij de opvatting van de instellingen, volgens welke de verplichting tot betaling van de heffing ontstaat bij de afzet van de produkten op de markt, meer plausibel, gelet op de letter en de structuur van de toepasselijke bepalingen. Om te beginnen wordt in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1432/88 de afzet op de

markt aangemerkt als het „ontstaansfeit” voor de heffing. Voorts wordt in de betrokken regeling een, naar ik meen, duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verplichting tot betaling van de heffing, die *onmiddellijk* bij de afzet op de markt ontstaat, en het eventuele latere recht op terugbetaling, waarvan zowel het bestaan als de omvang afhangt van de vaststelling dat de gegarandeerde maximumhoeveelheid niet is overschreden. Deze vaststelling is dus de voorwaarde voor een (gehele of gedeeltelijke) terugbetaling van de betaalde bedragen, en niet het feit waardoor de betalingsverplichting ontstaat.

5. Hoe dan ook meen ik, dat dit zuiver formeel-juridische verschil in zinswijze op de keper beschouwd van geen belang is voor de beslechting van de onderhavige zaak. Want zelfs als verzoeker in het hoofdgeding het bij het rechte eind zou hebben en de verplichting dus pas bij de vaststelling van de overschrijding definitief zou worden, betekent dat nog niet automatisch dat de uitvoeringsbepalingen van de heffing onwettig zijn. Ook in nationale belastingregelingen komt het immers niet zelden voor, dat een belasting wordt geïnd nog voordat de verplichting tot betaling ervan is ontstaan. Dit is bij voorbeeld het geval wanneer voor inkomsten die nog niet zijn verworven of vastgesteld, als voorschot een bepaald bedrag aan belasting wordt ingehouden of geheven.

Voorheffing van belasting, dat wil zeggen heffing voordat een voorwaarde waarvan de belasting afhankelijk is, is ingetreden, is dus op zich niet als onwettig te beschouwen. Men zal echter wel moeten nagaan of daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat,

en met name of dat voor de belastingplichtige onredelijke lasten meebrengt, dat wil zeggen lasten die onevenredig zijn aan het beoogde doel.

Samenvattend ben ik van mening, dat het eerste in deze zaak aangevoerde middel van ongeldigheid in wezen opgaat in het tweede middel, dat wil zeggen de onevenredigheid van de heffingregeling.

6. Ten aanzien daarvan herinner ik eraan, dat het Hof meer dan eens heeft beklemtoond, dat de gemeenschapswetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt bij de keuze van de maatregelen ter verwezenlijking van de doeleinden van het landbouwbeleid. Het Hof heeft ook beklemtoond, dat deze vrijheid van handelen tot gevolg heeft, dat rechterlijk toezicht slechts mogelijk is binnen de grenzen van een strikte wettigheidscontrole. Dit betekent, dat de onwetigheid van een handeling slechts kan worden vastgesteld, wanneer zij *kennelijk onevenredig* is aan het nagestreefde doel.³

Ik geloof evenwel niet, dat die beoordelingsvrijheid enkel bestaat met betrekking tot de aard van de te nemen maatregel; zij strekt zich integendeel ook uit — ik zou zelfs zeggen *a fortiori* — tot de bepaling van de *wijze van toepassing* van die maatregel.

Zo kan men in casu niet zeggen, dat de instellingen enkel konden beslissen of het, ter beperking van het aanbod, wenselijk was de voorkeur te geven aan de medeverantwoordelijkheidsheffing boven andere mogelijkheden, zoals verlaging van de interventieprij-

zen of invoering van productiequota. Is eenmaal een van die middelen gekozen, dan moeten de instellingen immers ook vrij zijn te bepalen op welke manier het zal worden toegepast, en — in het geval van de heffing — te beslissen, of het beter is betaling te verlangen op het moment van afzet op de markt dan wel op een later tijdstip of welk moment dan ook.

De rechter zal dus enkel mogen nagaan, of de in casu gekozen uitvoeringswijze niet volledig ongeschikt is voor het doel dat men op het oog heeft.

7. In dit verband is gesteld, dat onmiddellijke betaling van de heffing niet noodzakelijk is om de daadwerkelijke inning ervan te verzekeren: andere middelen, zoals een stelsel van borgsommen of zekerheidstellingen, zouden even goed en tegelijkertijd voor de landbouwers veel minder belastend zijn.

Dit argument lijkt mij niet steekhoudend, juist omdat het eraan voorbijgaat, dat de hierbedoelde heffing geen fiscaal doel heeft (verwerving van financiële middelen), maar een zeer bepaald doel van economisch beleid.

Zoals reeds gezegd is de heffing een middel ter beheersing van het aanbod op een markt met structurele overschotten: doordat zij leidt tot een verlaging van de interventieprij, heeft zij een ontmoedigend effect op de producenten.

³ — Zie arrest van 11 juli 1989 (zaak 265/87, Schröder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 21 e. v.), en voor verdere verwijzingen mijn conclusie in die zaak.

Het is evenwel duidelijk, dat de heffing deze functie doeltreffender kan vervullen, wanneer het signaal voldoende luid en duidelijk bij de producenten overkomt. Juist daarom heeft men ervoor gekozen, de heffing reeds te doen betalen op het moment waarop het graan op de markt wordt gebracht, dat wil zeggen op het moment waarop de prijs aan de landbouwer wordt betaald. Daarentegen zou een borgsom- of waarborgregeling, die juist omdat zij geringere lasten meebrengt, minder direct in de prijzen uitwerkt, niet zo doeltreffend werken en dus minder geschikt zijn om het doel — vermindering van het graanaanbod — te bereiken.

Anders gezegd, ofschoon een borgsomregeling zou volstaan om de daadwerkelijke betaling van de heffing te verzekeren, zou zij echter niet in overeenstemming zijn met het eigenlijke doel van de maatregel, te weten rechtstreeks druk op de prijzen uit te oefenen ten einde de produktie te ontmoedigen.

8. De conclusie moet dus zijn, dat de onmiddellijke inning van de heffing alleszins functioneel is wanneer men let op het doel dat met deze heffing wordt beoogd, en bijgevolg niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

9. Mitsdien meen ik, dat de vraag van de nationale rechter moet worden beantwoord als volgt:

„Bij onderzoek van de prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 4 ter van verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad (zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1097/88 van de Raad) en van verordening (EEG) nr. 1432/88 van de Commissie kunnen aantasten.”