

ARREST VAN HET HOF

21 oktober 2003 *

In de gevoegde zaken C-261/01 en C-262/01,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Hof van Beroep te Antwerpen (België), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Belgische Staat

en

Eugene Van Calster,

Felix Cleeren (C-261/01)

en tussen

Belgische Staat

en

Openbaar Slachthuis NV (C-262/01),

* Procestaal: Nederlands.

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van het gemeenschapsrecht, met name de artikelen 93 EG-Verdrag (thans artikel 88 EG) en 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG), alsmede de beschikking van de Commissie van 9 augustus 1996 inzake steunmaatregel nr. N 366/96,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans (rapporteur), C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues en A. Rosas, kamerpresidenten, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,

griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Belgische Staat, vertegenwoordigd door A. Snoecx als gemachtigde, bijgestaan door B. van de Walle de Ghelcke, A. Vastersavendts en J. Wouters, advocaten,
- E. Van Calster en F. Cleeren alsmede door Openbaar Slachthuis NV, vertegenwoordigd door J. Arnauts-Smeets en J. Keustermans, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. M. H. Speyart en D. Triantafyllou als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Belgische Staat, vertegenwoordigd door B. van de Walle de Ghelcke en J. Wouters; E. Van Calster en F. Cleeren, vertegenwoordigd door J. Keustermans; Openbaar Slachthuis NV, vertegenwoordigd door J. Arnauts-Smeets, en de Commissie, vertegenwoordigd door H. van Vliet als gemachtigde, ter terechtzitting van 10 december 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 april 2003,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikkingen van 28 juni 2001, ingekomen bij het Hof op 5 juli daaraanvolgend, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen krachtens artikel 234 EG een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van het gemeenschapsrecht, met name de artikelen 93 EG-Verdrag (thans artikel 88 EG) en 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG), alsmede de beschikking van de Commissie van 9 augustus 1996 inzake steunmaatregel nr. N 366/96 (hierna: „beschikking van 1996”).

- 2 Deze vragen zijn gerezen in gedingen tussen de Belgische Staat en de veehandelaren E. Van Calster en F. Cleeren, enerzijds, en Openbaar Slachthuis NV (hierna: „Openbaar Slachthuis”), anderzijds. Zowel Van Calster en Cleeren als Openbaar Slachthuis eisen van de Belgische Staat terugbetaling van de door hen aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van dieren (hierna: „Fonds van 1987”) betaalde bijdragen, op grond dat de heffing van deze bijdragen in strijd was met het gemeenschapsrecht.

Het rechtskader

De nationale wettelijke regeling

- 3 Bij de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 17 april 1987, blz. 5788; hierna: „wet van 1987”) werd een regeling ingesteld voor de financiering van prestaties met betrekking tot de bestrijding van dierenziekten en de verbetering van de hygiëne, de gezondheid en de kwaliteit van dieren en dierlijke producten (hierna: „regeling van 1987”). De wet van 1987 had volgens artikel 2 ervan „de bestrijding van de dierenziekten tot doel teneinde de volksgezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders te bevorderen”.
- 4 Artikel 32, § 2, van de wet van 1987 bepaalt:

„Bij het Ministerie van Landbouw wordt [...] [het Fonds van 1987] ingesteld [...] 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 producten. Het Fonds wordt gestijfd door:

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

[...]

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

- 5 Bij de wet van 1987 werd de Koning gemachtigd om het bedrag van deze verplichte bijdrage en de regels voor de inning ervan bij besluit vast te stellen. Bij koninklijk besluit van 11 december 1987 betreffende de verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren (*Belgisch Staatsblad* van 23 december 1987, blz. 19317; hierna: „KB van 1987”) werd met ingang van 1 januari 1988 aan de slachthuizen en uitvoerders een bijdrage opgelegd van 105 BEF per geslacht of levend uitgevoerd rund, kalf of varken. De wet en het KB van 1987 werden vervolgens herhaaldelijk gewijzigd. Deze teksten werden niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie aangemeld.
- 6 Op basis van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke

producten (*Belgisch Staatsblad* van 30 april 1998, blz. 13469; hierna: „wet van 1998”) zijn de regeling van 1987 en het Fonds van 1987 met terugwerkende kracht afgeschaft en vervangen door een nieuwe regeling (hierna: „regeling van 1998”), met een nieuw stelsel van verplichte bijdragen die met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1988 van toepassing zijn, en met een nieuw Fonds, het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (hierna: „Fonds van 1998”). Het wezenlijke verschil tussen de regelingen van 1998 en 1987 bestaat hierin dat volgens de regeling van 1998 voor ingevoerde dieren geen bijdragen worden geheven en dat de bijdragen voor uitgevoerde dieren vanaf 1 januari 1997 niet meer verschuldigd zijn.

- 7 Artikel 5 van de wet van 1998 bepaalt dat het Fonds van 1998 onder meer wordt gestijfd door de door de Koning opgelegde bijdragen ten laste van de natuurlijke en rechtspersonen die dieren of dierlijke producten voortbrengen, verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen.

- 8 In artikel 14 van de wet van 1998 worden aan de slachthuizen en de uitvoerders bijdragen opgelegd. Het bedrag van deze bijdragen varieert naar gelang van de periode waarvoor zij zijn verschuldigd. Artikel 14 bepaalt:

„Volgende verplichte bijdragen aan het Fonds worden opgelegd aan de slachthuizen en de uitvoerders:

[...]

Deze verplichte bijdragen worden doorberekend naar de producent.

Deze verplichte bijdragen zijn slechts verschuldigd voor de nationale dieren. Zij zijn niet verschuldigd voor de ingevoerde dieren. Zij zijn niet meer verschuldigd voor de uitgevoerde dieren vanaf 1 januari 1997.

Wat de ingevoerde dieren betreft, worden de verplichte bijdragen die met ingang van 1 januari 1988 werden betaald met toepassing van het koninklijk besluit van 11 december 1987 betreffende de verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 8 april 1989, 23 november 1990, 19 april 1993, 15 mei 1995, 25 februari 1996 en 13 maart 1997, terugbetaald aan de schuldeisers die het bewijs leveren dat de door hen betaalde verplichte bijdragen betrekking hadden op ingevoerde dieren, dat deze verplichte bijdragen door hen niet werden doorberekend naar de producent of dat de doorberekening werd ongedaan gemaakt en dat zij de verplichte bijdragen volledig betaald hebben voor de nationale dieren, met inbegrip van de uitgevoerde slachtdieren en de uitgevoerde fok- en gebruiksdieren.”

- 9 De artikelen 15 en 16 van de wet van 1998 leggen bijdragen op aan de verantwoordelijken van bedrijven waar varkens worden gehouden, alsmede aan de melkinrichtingen en de houders van vergunningen voor de verkoop van zuivelproducten.
- 10 Op basis van artikel 17, tweede alinea, van de wet van 1998 vindt er van rechtswege schuldvergelijking plaats tussen schuldvorderingen uit hoofde van de bijdragen die betaald zijn krachtens de regeling van 1987 en de krachtens de regeling van 1998 te betalen bijdragen.

Procedure voor de Commissie

- 11 Overeenkomstig de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag heeft de Commissie bij beschikking 91/538/EEG van 7 mei 1991 betreffende het Belgische

Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren (PB L 294, blz. 43; hierna: „beschikking van 1991”) vastgesteld dat de regeling van 1987 onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en bijgevolg niet meer kon worden toegepast voorzover de verplichte bijdragen in het slachtstadium ook over uit andere lidstaten ingevoerde dieren en producten werd geheven.

- 12 Bij brieven van 7 december 1995 en 20 mei 1996 heeft het Koninkrijk België overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag een ontwerp van wet tot intrekking van de regeling van 1987 en tot vervanging ervan door een nieuwe regeling aangemeld.
- 13 Bij dit ontwerp werd onder meer het probleem van de belasting van ingevoerde dieren weggewerkt, op grond waarvan de Commissie in haar beschikking van 1991 de regeling van 1987 onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt had verklaard.
- 14 Het ontwerp, dat uiteindelijk de wet van 1998 zou worden, is bij de beschikking van 1996 verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard.

De hoofdingingen

- 15 Van Calster en Cleeren kopen en verkopen vee waarvan een deel wordt uitgevoerd. Zij hebben op basis van de wet en het KB van 1987 bijdragen betaald aan het Fonds van 1987. Openbaar Slachthuis koopt, slacht en verkoopt vee, en verhandelt vlees. Het heeft eveneens bijdragen aan het Fonds van 1987 betaald. In

de hoofdingen vorderen zowel Van Calster en Cleeren als Openbaar Slachthuis terugbetaling van een deel van deze bijdragen op grond dat de heffing ervan in strijd met het gemeenschapsrecht was.

- 16 Deze bijdragen werden zowel over nationale als ingevoerde dieren en dierlijke producten geheven.

- 17 Aangezien artikel 14, laatste volzin, van de wet van 1998 voorziet in de terugbetaling van de bijdragen die over ingevoerde dieren en dierlijke producten werden geheven, hebben de hoofdingen alleen betrekking op de bijdragen die over nationale dieren of dierlijke producten werden geheven.

- 18 Bij door de nationale rechterlijke instanties in eerste aanleg gewezen vonnissen werden de beroepen van Van Calster en Cleeren alsmede van Openbaar Slachthuis toegewezen. De Belgische Staat stelde evenwel tegen beide vonnissen hoger beroep in bij de verwijzende rechter.

- 19 De Belgische Staat voerde zowel jegens Van Calster en Cleeren als jegens Openbaar Slachthuis artikel 17, tweede alinea, van de wet van 1998 aan. Hij wees erop dat op basis van deze bepaling schuldvergelijking plaatsvindt tussen de vorderingen tot terugbetaling van de bijdragen die in het kader van de regeling van 1987 werden betaald, en de krachtens de regeling van 1998 met terugwerkende kracht verschuldigde bijdragen.

- 20 Volgens Van Calster en Cleeren alsmede Openbaar Slachthuis kan de wet van 1998 evenwel niet de grondslag vormen voor een heffing met terugwerkende kracht. Daartoe voeren zij onder meer aan dat het gemeenschapsrecht zich verzet tegen een dergelijke terugwerkende kracht.

- 21 Dienaangaande merkt de verwijzende rechter op dat de Commissie noch in haar beschikking van 1991, noch bij het onderzoek van de regeling van 1998 van mening was dat de bijdragen voor de dieren die tot 1 januari 1997 levend werden uitgevoerd, in strijd waren met het Verdrag. Bovendien heeft de Commissie in haar beschikking van 1996 verklaard dat zij geen bezwaar had tegen de maatregelen van het ontwerp dat uiteindelijk de wet van 1998 zou worden. Volgens de verwijzende rechter impliceert de beschikking van 1996 dat de regeling waarbij tot 1 januari 1997 een bijdrage over de uitvoer van dieren werd geheven, niet in strijd was met het gemeenschapsrecht.
- 22 Wat de bijdragen voor de uitvoer betreft, herinnert de verwijzende rechter eraan dat dergelijke bijdragen volgens vaste rechtspraak niet onder het verbod van heffingen van gelijke werking vallen wanneer zij ten belope van hetzelfde bedrag op dezelfde voor de binnenlandse markt bestemde producten worden toegepast (zie arrest van 10 maart 1981, *Irish Creamery Milk Suppliers Association e.a.*, 36/80 en 71/80, *Jurispr.* blz. 735). In de hoofdgedingen worden over de dieren stelselmatig en volgens dezelfde criteria bijdragen geheven, ongeacht of deze dieren voor export dan wel voor de slacht zijn bestemd. Volgens de verwijzende rechter vallen de betrokken uitvoerheffingen evenmin binnen de werkingssfeer van artikel 95 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 90 EG), aangezien op basis van dit artikel alleen fiscale discriminatie ten nadele van ingevoerde producten verboden is.
- 23 Volgens de verwijzende rechter staat het Verdrag voorts niet eraan in de weg dat de Belgische Staat, ondanks zijn verplichting om de onrechtmatig geheven bijdragen volledig terug te betalen, nieuwe steunmaatregelen vaststelt, die ten uitvoer kunnen worden gelegd na aanmelding bij en goedkeuring door de Commissie. De vraag rijst evenwel of het Verdrag eraan in de weg staat dat de nieuwe steunregeling terugwerkende kracht heeft, waardoor bijdragen worden geheven over verrichtingen die vele jaren vóór deze aanmelding hebben plaatsgevonden.

- 24 Dienaangaande is de verwijzende rechter van oordeel dat, aangezien de Commissie de in de regeling van 1998 voorziene steun heeft goedgekeurd, zij eveneens heeft geoordeeld dat de wijze van financiering van deze steun, namelijk de heffing van een bijdrage voor het Fonds van 1998, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.
- 25 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat Van Calster en Cleeren alsmede Openbaar Slachthuis betwisten dat de Commissie ter zake bevoegd is.
- 26 De verwijzende rechter wijst er dienaangaande op dat volgens artikel 173 van het Verdrag alleen het Hof bevoegd is om de wettigheid van de handelingen van de Commissie na te gaan. Hij merkt op dat in de hoofdgedingen vaststaat dat Van Calster en Cleeren alsmede Openbaar Slachthuis rechtstreeks en individueel worden geraakt door de beschikking van 1996. De vraag rijst evenwel of deze beschikking niet als een machtiging aan de lidstaat moet worden aangemerkt, zodat de partijen in de hoofdgedingen rechtstreeks en individueel worden geraakt door het besluit van de lidstaat waarbij deze machtiging wordt uitgevoerd, doch niet door een handeling van de Commissie. Het antwoord op die vraag is doorslaggevend voor de ontvankelijkheid van genoemde exceptie van onbevoegdheid.

De prejudiciële vragen

- 27 Van mening dat voor de oplossing van de bij hem aanhangige gedingen bepaalde gemeenschapsregels moeten worden uitgelegd, heeft de verwijzende rechter in deze context de behandeling van de zaken geschorst en het Hof een aantal prejudiciële vragen gesteld.

28 De in de twee hoofdgedingen gestelde vragen zijn in dezelfde bewoordingen en in dezelfde volgorde geformuleerd, behalve dat de verwijzingsbeschikking in zaak C-262/01 een tweede vraag bevat, die niet is gesteld in zaak C-261/01. Het Hof van Beroep te Antwerpen heeft in zaak C-262/01 verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is, in de hoger geschetste omstandigheden, in overeenstemming met het gemeenschapsrecht, inzonderheid met [...] artikel 93, derde lid, EG-Verdrag, een stelsel van steunmaatregelen dat, na te zijn aangemeld, door de Commissie op 30 juli 1996 verenigbaar werd geacht met de gemeenschappelijke markt en waarbij de lidstaat met terugwerkende kracht in het algemeen belang bijdragen of heffingen oplegt:

— ter financiering van een Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren,

— aan natuurlijke en rechtspersonen waarvan de hoedanigheid wordt omschreven in de artikelen 14, 15 en 16 van de [...] wet van 23 maart 1998, zoals gewijzigd door het Arbitragehof in zijn arrest van 9 februari 2000 in de zaken nr. 1414, 1450, 1452, 1453 en 1454,

— omwille van de in die artikelen omschreven handelingen gesteld in de periode van 1988 tot 21 mei 1986, waarin nog geen goedkeuring aan die steunmaatregelen was gegeven?

- 2) Heeft de Commissie door de bij de wet van 23 maart 1998 ingestelde steunmaatregelen te hebben goedgekeurd ook haar goedkeuring gegeven aan de retroactieve werking ervan?
 - 3) Heeft die beschikking van de Commissie slechts de draagwijdte van een individuele machtiging aan de lidstaat om de voorgenomen steunmaatregelen uit te voeren?
 - 4) Worden de schuldenaars van de bijdragen door die handeling van de Commissie rechtstreeks en individueel geraakt in de zin van [...] artikel 173 EG-Verdrag?
 - 5) Indien op vraag 4 ontkennend wordt geantwoord, laat artikel 230 EG-Verdrag dan toe dat de schuldenaars van de bijdragen als de begunstigen van de steun een exceptie van onbevoegdheid opwerpen tegen de betrokken handeling van de Commissie waarbij machtiging werd verleend om de steunmaatregelen, waarvan ze genieten, uit te voeren?
 - 6) Heeft, in geval wordt aangenomen dat geïntimeerde, als schuldenaar van de bijdragen en/of als begunstigde van de steun, rechtstreeks en individueel door de bestreden handeling van de Commissie wordt geraakt en daardoor regelmatig de exceptie van onbevoegdheid vermocht op te werpen, de Commissie met haar beschikking d.d. 30 juli 1996 de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid overschreden en [...] artikel 93 lid 3 van het EG-Verdrag miskend?”
- 29 Bij beschikking van de president van het Hof van 4 oktober 2001 zijn de zaken C-261/01 en C-262/01 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

De eerste vraag in de zaken C-261/01 en C-262/01

- 30 Met zijn eerste vraag in de zaken C-261/01 en C-262/01 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 93, lid 3, van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd dat het in omstandigheden als die van de hoofdgedingen in de weg staat aan de heffing van bijdragen ter financiering van een steunregeling die bij een beschikking van de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard, wanneer deze bijdragen met terugwerkende kracht worden opgelegd.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 31 De Belgische Staat betoogt om te beginnen dat de feiten die ten grondslag lagen aan het arrest van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, Jurispr. blz. I-5505), fundamenteel verschillen van de situatie in de hoofdgedingen. Dat arrest heeft immers betrekking op gevallen waarin de nationale autoriteiten in strijd met artikel 93, lid 3, laatste volzin, van het Verdrag steunmaatregelen ten uitvoer hebben gelegd zonder deze vooraf aan te melden bij de Commissie of zonder te wachten op de eindbeslissing van de Commissie. In de hoofdgedingen gaat het echter om een steunmaatregel die volgens de regels bij de Commissie is aangemeld en waartegen de Commissie geen bezwaar heeft gemaakt.
- 32 Allereerst is de wet van 1998 in overeenstemming met het ontwerp dat de Commissie in de beschikking van 1996 heeft beoordeeld. Bijgevolg is er geen sprake meer van een onverenigbaarheid van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt. De Commissie heeft overigens reeds in haar beschikking van 1991 uitdrukkelijk overwogen dat „de steun zowel wat vorm als wat doelstellingen betreft verenigbaar is met het

gemeenschapsrecht”. Alleen de gedeeltelijke financiering van het Fonds van 1987 uit parafiscale heffingen die eveneens worden toegepast op ingevoerde communautaire goederen, vormde uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht een probleem. De Belgische Staat beklemtoont dat hij niet betwist dat de beschikking van 1991 de onrechtmatigheid van de niet-aangemelde steunmaatregelen niet ongedaan kon maken, zoals blijkt uit het reeds aangehaalde arrest *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*. De hoofdgedingen hebben evenwel betrekking op een ander punt, namelijk de werking van de beschikking van 1996, die is vastgesteld na de aanmelding van een nieuwe wettelijke regeling.

- 33 De Belgische Staat betoogt verder dat door alleen in terugwerkende kracht te voorzien voor de verplichte bijdragen waartegen de Commissie in haar beschikking van 1991 geen bezwaar had gemaakt, de Belgische wetgever geenszins de procedurefouten uit het verleden heeft willen verhelpen. Integendeel, de wetgever heeft ernaar gestreefd in het algemeen belang, meer bepaald in het belang van de volksgezondheid, de goede en continue werking van het Fonds van 1987 te verzekeren, zulks in volledige overeenstemming met de doelstellingen en de beginselen van het gemeenschappelijke landbouwbeleid.
- 34 De Belgische Staat stelt voorts dat het Hof rekening dient te houden met artikel 90, lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 86, lid 2, EG). Het Fonds van 1987 en later het Fonds van 1998 waren overduidelijk belast met taken van algemeen economisch belang in de zin van deze bepaling. De Belgische Staat is niet van mening dat maatregelen met terugwerkende kracht die ertoe strekken een entiteit als het Fonds van 1987 en later dit van 1998 in staat te stellen zijn taken van algemeen belang te vervullen, zijn vrijgesteld van de aanmeldingsplicht van artikel 93, lid 3, van het Verdrag. Hij betoogt daarentegen wel dat artikel 90, lid 2, van het Verdrag een belangrijke rol speelt bij de inaanmerkingneming door de Commissie van het verstrekken van diensten van algemeen economisch belang wanneer deze instelling beoordeelt of en in hoeverre een bepaalde regeling, zoals de regeling van de wet van 1998, gedeeltelijk kan terugwerken in de tijd.

- 35 Ten slotte betoogt de Belgische Staat dat de terugwerkende kracht die de wet van 1998 aan de regeling inzake de opgelegde bijdragen verleent, in elk geval het algemeen belang dient, en dat zonder een dergelijke terugwerkende kracht de regeling waarop de werking en het financieel-economische evenwicht van het Fonds van 1998 berust, in haar fundamenteën wordt aangetast.
- 36 Van Calster en Cleeren alsmede Openbaar Slachthuis stellen dat overeenkomstig artikel 5, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikel 10, tweede alinea, EG) de nationale rechter in het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het gemeenschapsrecht dient te verzekeren en de rechten dient te beschermen die particulieren aan het gemeenschapsrecht ontleenen. In casu dient de nationale rechter dus de rechtstreekse werking van artikel 93, lid 3, van het Verdrag te verzekeren.
- 37 Dienaangaande betogen zij, onder verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal Tesauro in de zaak Lornoy e.a. (arrest van 16 december 1992, C-17/91, Jurispr. blz. I-6523), dat het onmogelijk is om een onderscheid te maken tussen de bijdragen en de steunmaatregelen, omdat deze maatregelen enerzijds dankzij de bijdragen een gunstig effect kunnen hebben, en anderzijds de markt kunnen verstoren. Bijgevolg is artikel 93, lid 3, van het Verdrag in de hoofdgedingen zowel van toepassing op de bijdragen als op de steunmaatregelen.
- 38 Bovendien leiden zij uit de punten 15 tot en met 17 van het reeds aangehaalde arrest Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon af dat, ook al beslist de Commissie dat een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, deze beslissing niet tot gevolg heeft dat de onrechtmatig geheven bijdragen daardoor worden gedekt. De Commissie en de nationale rechter zijn dienaangaande met twee verschillende taken belast.

- 39 Verder menen Van Calster en Cleeren alsmede Openbaar Slachthuis dat de regel die wil verhinderen dat lidstaten ertoe worden aangespoord om artikel 93, lid 3, van het Verdrag te schenden en die uit hetzelfde arrest voortvloeit, eveneens van toepassing is op steun met retroactieve werking, met andere woorden op steun die een lidstaat wenst toe te kennen voor een periode die op het moment van de aanmelding reeds is verstreken. Deze regel is a fortiori van toepassing op maatregelen met terugwerkende kracht die tot doel en gevolg hebben, de terugbetaling van ten onrechte geheven bijdragen te verhinderen. In een dergelijk geval wordt het uitvoeringsverbod van artikel 93, lid 3, van het Verdrag immers ontduken door de voorgenomen maatregelen retroactieve werking te verlenen. Indien een dergelijke handelwijze wordt aanvaard, verliest dit artikel elke betekenis. Het zou dan immers volstaan, de ten onrechte geheven bijdragen of de ten onrechte toegekende steun met terugwerkende kracht opnieuw in te voeren.
- 40 De Nederlandse regering voert aan dat er geen verband is tussen de terugwerkende kracht van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bijdragen en artikel 93, lid 3, van het Verdrag, dat in de weg staat aan de tenuitvoerlegging van de voorgenomen maatregelen. In de hoofdgedingen is er immers geen sprake van de tenuitvoerlegging door een lidstaat van een steunmaatregel met miskennis van het in deze bepaling neergelegde verbod. De rechtsgrondslag van de bijdragen ligt in de wet van 1998, die als ontwerp bij de Commissie is aangemeld en eerst na de goedkeuring door de Commissie in werking is getreden.
- 41 De Nederlandse regering merkt voorts op dat de verwijzende rechter bij zijn vragen lijkt uit te gaan van de hypothese dat de Commissie zich in haar steunbeschikkingen steeds afzonderlijk dient uit te laten over de werking in de tijd van de opgelegde bijdragen. Volgens de Nederlandse regering is dat evenwel niet het geval. De Commissie zal dat alleen doen indien de terugwerkende kracht van de bijdragen leidt tot een schending van het Verdrag. Wanneer de Commissie zich niet in die zin heeft uitgelaten, geldt dat de steunmaatregel, met inbegrip van het heffingsmechanisme en de eventuele terugwerkende kracht, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt moet worden beschouwd.

- 42 De Commissie merkt op dat vaststaat dat de regeling van 1998 overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie is aangemeld en bij de beschikking van 1996 verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard. Zij betoogt dat in deze beschikking is vermeld dat zij „er [...] nota van heeft genomen dat in het systeem van verplichte bijdragen ten laste van de slachthuizen niet langer bijdragen zullen worden geheven voor ingevoerde of uitgevoerde dieren”.
- 43 Wat de toepassing van de regeling van 1998 na 9 augustus 1996 betreft, merkt de Commissie op dat de steunmaatregel regelmatig is aangemeld en bijgevolg wettig is. Wat daarentegen de toepassing van deze regeling vóór deze datum betreft, is de Commissie van mening dat dit de facto neerkomt op de toekenning van niet door de Commissie goedgekeurde steun, die dus in strijd is met artikel 93, lid 3, van het Verdrag. Een tegenovergestelde conclusie zou ertoe leiden dat een lidstaat via een terugwerkende wettelijke regeling het verbod van tenuitvoerlegging van niet goedgekeurde staatssteun zijn nuttige werking kan ontnemen.

Antwoord van het Hof

- 44 Om op de eerste vraag te kunnen antwoorden, dient eerst te worden bepaald of de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag neergelegde verplichting om staatssteun aan te melden en de gevolgen van een eventuele niet-nakoming van deze verplichting eveneens gelden voor de wijze van financiering van een dergelijke steun. Deze vraag heeft immers betrekking op een steunmaatregel die voorziet in een bijdrageregeling die integraal deel uitmaakt van de steunmaatregel en specifiek en uitsluitend ter financiering van de steun is bestemd.
- 45 Volgens artikel 93 van het Verdrag is de Commissie bij uitsluiting bevoegd om onder toezicht van het Hof de verenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt te beoordelen.

- 46 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat artikel 92 van het Verdrag de Commissie niet toestaat de steunmaatregel in de eigenlijke zin des woords en de wijze van financiering afzonderlijk te bezien en deze laatste buiten beschouwing te laten wanneer zij, tezamen met de eigenlijke steunmaatregel, de regeling als geheel met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar maakt (arrest van 25 juni 1970, Frankrijk/Commissie, 47/69, Jurispr. blz. 487, punt 4).
- 47 Zelfs al voldoet de financieringswijze aan de andere vereisten van het Verdrag, met name aan die van artikel 95 ervan, dit impliceert niet dat de betrokken maatregel, getoetst aan de artikelen 92 en 93 van het Verdrag, rechtmatig is (zie, in deze zin, reeds aangehaald arrest Frankrijk/Commissie, punt 13). Het is mogelijk dat een steunmaatregel *stricto sensu* het handelsverkeer tussen lidstaten niet wezenlijk verandert en mitsdien kan worden toegelaten, doch dat zijn storende werking wordt versterkt door een wijze van financiering, welke de regeling als geheel met de ene markt en met het gemeenschappelijk belang onverenigbaar maakt (zie arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 16).
- 48 Verder kan de Commissie, wanneer een specifiek ter financiering van een steun bestemde heffing in strijd met andere bepalingen van het Verdrag, bijvoorbeeld met de artikelen 9 en 12 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 23 EG en 25 EG) of met artikel 95 EG-Verdrag, blijkt te zijn, de steunregeling waarvan de heffing deel uitmaakt, niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaren (zie, in deze zin, arrest van 21 mei 1980, Commissie/Italië, 73/79, Jurispr. blz. 1533, punt 11).
- 49 Hieruit volgt dat de wijze van financiering van een steunmaatregel het geheel van de erdoor gefinancierde steunregeling onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan maken. Derhalve mag het onderzoek van een steunmaatregel niet worden losgemaakt van de gevolgen van de wijze van financiering ervan (arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 8). Integendeel, de Commissie moet bij haar onderzoek van een steunmaatregel ook rekening houden met de wijze van financiering ervan wanneer deze financieringswijze integraal deel uitmaakt van de maatregel.

50 In een dergelijk geval dient de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag bedoelde aanmelding van de steunmaatregel eveneens de wijze van financiering ervan te omvatten, opdat de Commissie haar onderzoek op basis van volledige informatie kan verrichten. Anders kan niet worden uitgesloten dat een steunmaatregel verenigbaar wordt verklaard die, indien de Commissie op de hoogte was geweest van de wijze van financiering ervan, niet verenigbaar had kunnen worden verklaard.

51 Teneinde het nuttig effect van de aanmeldingsplicht alsmede een passend en volledig onderzoek van een steunmaatregel door de Commissie te verzekeren, moet de lidstaat derhalve ter nakoming van deze verplichting niet alleen de voorgenomen steunmaatregel stricto sensu aanmelden, maar ook de wijze van financiering van de steun voorzover deze integraal deel uitmaakt van de voorgenomen maatregel.

52 Aangezien de aanmeldingsplicht ook betrekking heeft op de wijze van financiering van de steun, gelden de gevolgen van de niet-inachtneming door de nationale autoriteiten van artikel 93, lid 3, laatste volzin, van het Verdrag ook voor dit aspect van de steunmaatregel.

53 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het aan de nationale rechterlijke instanties staat, de rechten van de justitiabelen te beschermen tegenover een eventuele miskennis, door de nationale autoriteiten, van het in artikel 93, lid 3, laatste volzin, van het Verdrag neergelegde, rechtstreeks werkende verbod op de tenuitvoerlegging van steunmaatregelen (reeds aangehaalde arresten *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* en *Syndicat national*

des négociants et transformateurs de saumon, punt 12, en Lornoy e.a., punt 30), en dat de lidstaat in beginsel verplicht is, in strijd met het gemeenschapsrecht toegepaste heffingen terug te betalen (arrest van 14 januari 1997, Comateb e.a., C-192/95—C-218/95, Jurispr. blz. I-165, punt 20).

- 54 Hieruit volgt dat, wanneer een steunmaatregel waarvan de wijze van financiering integraal deel uitmaakt, met voorbijgaan aan de aanmeldingsplicht ten uitvoer is gelegd, de nationale rechterlijke instanties in beginsel verplicht zijn de terugbetaling te gelasten van de specifiek ter financiering van deze steun geheven belastingen of bijdragen.
- 55 In casu stijven de krachtens de artikelen 14 tot en met 16 van de wet van 1998 geheven bijdragen het Fonds van 1998. Deze bijdragen worden dus specifiek en uitsluitend geheven ter financiering van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde steunmaatregelen.
- 56 De wet van 1998 is bij de Commissie aangemeld en bij de beschikking van 1996 verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard. De steun stricto sensu en de ter financiering daarvan geheven bijdragen zijn dus rechtmatig voorzover zij betrekking hebben op de periode vanaf de datum van deze beschikking, te weten 9 augustus 1996.
- 57 De wet van 1998 voorziet evenwel in bijdragen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1988. Een deel van de bij de wet van 1998 opgelegde bijdragen betreft dus een periode voorafgaand aan de beschikking van 1996.

- 58 Voorzover de wet van 1998 met terugwerkende kracht bijdragen voor de periode van 1 januari 1988 tot en met 8 augustus 1996 oplegt, is zij derhalve onrechtmatig, op grond dat dienaangaande niet is voldaan aan de verplichting om de steunregeling vóór de tenuitvoerlegging ervan aan te melden. Deze bijdragen zijn derhalve geheven in strijd met artikel 93, lid 3, laatste volzin, van het Verdrag.
- 59 Bovendien is bij de wet van 1998 de niet bij de Commissie aangemelde wet van 1987 opgeheven en de regeling inzake steun en bijdragen van deze laatste wet vervangen door een nieuwe, in wezen identieke, regeling met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1988, de datum van inwerkingtreding van de wet van 1987. Zoals de advocaat-generaal in punt 14 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de Belgische wetgever op die manier de gevolgen van de niet-nakoming van de verplichting om de in de wet van 1987 vervat liggende steunmaatregel vooraf aan te melden, willen wegwerken.
- 60 Een dergelijke wetgevingstechniek kan niet verenigbaar met de aanmeldingsplicht van artikel 93, lid 3, van het Verdrag worden geacht. Anders zou aan de lidstaten de mogelijkheid worden geboden, een voorgenomen steunmaatregel zonder aanmelding onmiddellijk ten uitvoer te leggen en de gevolgen van het niet-aanmelden weg te werken door de maatregel op te heffen en tegelijkertijd met terugwerkende kracht opnieuw in te voeren.
- 61 Deze conclusie wordt niet ontkracht door het argument dat de Belgische Staat aan artikel 90, lid 2, van het Verdrag ontleent. Zelfs al zou deze bepaling op het Fonds van 1998 kunnen worden toegepast, opgemerkt zij dat, zoals de Belgische Staat zelf heeft toegegeven, de wet van 1998 in elk geval diende te worden aangemeld overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag (zie arrest van 22 juni 2000, Frankrijk/Commissie, C-332/98, Jurispr. blz. I-4833,

punten 31-33). Voor deze wet gold dan ook noodzakelijkerwijs het uit deze laatste bepaling voortvloeiende verbod van tenuitvoerlegging.

- 62 Verder zij erop gewezen dat de onrechtmatigheid van een steunmaatregel of van een deel van deze maatregel ten gevolge van de niet-nakoming van de verplichting om deze maatregel vóór de tenuitvoerlegging aan te melden, niet ongedaan wordt gemaakt door het feit dat deze maatregel bij een eindbeslissing van de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt werd verklaard.
- 63 Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat, om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtstreekse werking van artikel 93, lid 3, laatste volzin, van het Verdrag en dat de belangen van de justitiabelen, die de nationale rechterlijke instanties dienen te beschermen, worden geschonden, deze eindbeslissing van de Commissie niet tot gevolg heeft, dat de ongeldigheid van uitvoeringsmaatregelen die in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod zijn vastgesteld, achteraf wordt gedekt. Elke andere uitlegging zou in de hand werken dat de betrokken lidstaat deze bepaling niet in acht neemt en zou deze bepaling van haar nuttig effect beroven (zie arrest *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* en *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, reeds aangehaald, punt 16).
- 64 Verder zij eraan herinnerd dat het aan de nationale rechterlijke instanties staat, de rechten van de justitiabelen te beschermen tegenover een eventuele miskennis, door de nationale autoriteiten, van het in artikel 93, lid 3, laatste volzin, van het Verdrag neergelegde, rechtstreeks werkende verbod op de tenuitvoerlegging van steunmaatregelen. Wanneer de nationale rechterlijke instanties een dergelijke miskennis, waarop de justitiabelen zich kunnen beroepen, vaststellen, moeten zij daaruit overeenkomstig hun nationale recht alle consequenties trekken, zowel wat de geldigheid van de handelingen tot uitvoering van de betrokken steunmaatregelen betreft, als wat de terugvordering van de verleende financiële steun betreft (zie reeds aangehaalde arresten *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* en *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, punt 12, en *Lornoy e.a.*, punt 30).

- 65 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag in de zaken C-261/01 en C-262/01 te worden geantwoord dat artikel 93, lid 3, van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd dat het in omstandigheden als die van de hoofdgedingen in de weg staat aan de heffing van bijdragen die specifiek dienen ter financiering van een steunregeling die bij een beschikking van de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard, voorzover deze bijdragen met terugwerkende kracht worden opgelegd voor een periode die aan de datum van deze beschikking voorafgaat.

De tweede vraag in zaak C-262/01

- 66 Met zijn tweede vraag in zaak C-262/01 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de beschikking van 1996 aldus moet worden uitgelegd dat zij een goedkeuring van de terugwerkende kracht van de wet van 1998 inhoudt.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 67 Volgens de Belgische Staat moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. De volledige tekst van het ontwerp dat uiteindelijk de wet van 1998 is geworden, is immers aan de Commissie voorgelegd. De regeling van 1998 leverde alleen problemen op wat de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de wijze van financiering ervan betreft. De bepalingen inzake de door het ontwerp opgelegde bijdragen, met inbegrip van de werking ervan in de tijd, kregen dus noodzakelijkerwijs alle aandacht van de Commissie. De Commissie heeft dit ontwerp overigens grondig geanalyseerd, zoals blijkt uit de verzoeken om bijkomende informatie.

- 68 De Belgische Staat concludeert derhalve dat de Commissie na haar grondig onderzoek van het ontwerp en in het bijzonder van artikel 14 ervan, zich ongetwijfeld ervan bewust was dat deze bepaling vanaf 1 januari 1988 verplichte bijdragen voor het Fonds van 1998 oplegde. Door geen enkel bezwaar te maken tegen het geheel van de aangemelde maatregelen, heeft zij deze bepaling goedgekeurd.
- 69 Van Calster en Cleeren alsmede Openbaar Slachthuis betogen dat de wet van 1998 tot doel en tot gevolg had, bijdragen voor het verleden in te voeren. Zij betogen bovendien dat uit de bewoordingen van de beschikking van 1996 geenszins blijkt dat de Commissie de tenuitvoerlegging van de steunmaatregelen voor het verleden heeft goedgekeurd. De Commissie zou alleen de door de wet van 1998 voor de toekomst ingevoerde steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt hebben verklaard. Dit houdt in dat deze wet, voorzover zij bijdragen met terugwerkende kracht oplegt, onrechtmatig is. Deze wet is vanaf 1988, 8 jaar vóór de beschikking van de Commissie van 1996, ten uitvoer gelegd. De inbreuk die de Belgische autoriteiten aldus op artikel 93, lid 3, van het Verdrag hebben gemaakt, wordt derhalve door de beschikking van 1996 geenszins gedekt of gerechtvaardigd.
- 70 Volgens Van Calster en Cleeren alsmede Openbaar Slachthuis was de Commissie hoe dan ook niet bevoegd om te oordelen over de rechtmatigheid van maatregelen die vóór de vaststelling van deze beschikking ten uitvoer waren gelegd, noch om de onrechtmatigheid van dergelijke maatregelen weg te werken. Indien het Hof zou oordelen dat de beschikking van 1996 inderdaad een goedkeuring van de tenuitvoerlegging van de in de wet van 1998 bepaalde maatregelen tijdens de periode vóór de vaststelling van deze beschikking inhoudt, moet worden vastgesteld dat deze beschikking ongeldig is.
- 71 De Commissie stelt dat in de beschikking van 1996 geen uitspraak wordt gedaan over de terugwerkende kracht van de regeling van 1998. Uit de wettigheid van een steunmaatregel trekt de Commissie, anders dan de nationale rechter, geen materiële gevolgen.

Antwoord van het Hof

- 72 Om te beginnen zij opgemerkt dat in de beschikking van 1996 niet wordt vermeld dat bij de wet van 1998 bijdragen met terugwerkende kracht worden opgelegd.
- 73 Zelfs al zou de Commissie hebben onderzocht of de met terugwerkende kracht opgelegde bijdragen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, zij is in elk geval niet bevoegd, te beslissen dat een in strijd met artikel 93, lid 3, van het Verdrag ten uitvoer gelegde steunregeling rechtmatig is.
- 74 In het kader van het toezicht op de naleving door de lidstaten van de ingevolge de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op hen rustende verplichtingen, vervullen de nationale rechterlijke instanties en de Commissie immers aanvullende en onderscheiden taken (arrest van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, Jurispr. blz. I-3547, punt 41).
- 75 Terwijl de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt onder de exclusieve bevoegdheid valt van de Commissie, die daarbij onder toezicht van het Hof staat, zien de nationale rechterlijke instanties toe op de vrijwaring van de rechten van de justitiabelen in geval van schending van de bij artikel 93, lid 3, van het Verdrag opgelegde verplichting om de steunmaatregelen vooraf bij de Commissie aan te melden (zie arrest van 17 juni 1999, Piaggio, C-295/97, Jurispr. blz. I-3735, punt 31).

- 76 Daarom kan de Commissie, anders dan de nationale rechterlijke instanties, niet op de enkele grond dat de maatregel niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag is aangemeld, teruggave van de staatssteun gelasten (zie reeds aangehaalde arresten *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* en *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, punt 13, en *SFEI e.a.*, punt 43).
- 77 Uit het voorgaande volgt dat op de tweede vraag in zaak C-262/01 moet worden geantwoord dat de beschikking van 1996 geen goedkeuring van de terugwerkende kracht van de wet van 1998 inhoudt.

De tweede tot en met de vijfde vraag in zaak C-261/01 en de derde tot en met de zesde vraag in zaak C-262/01

- 78 Uit de verwijzingsbeschikkingen blijkt dat het Hof van Beroep te Antwerpen de tweede tot en met de vijfde vraag in zaak C-261/01 en de derde tot en met de zesde vraag in zaak C-262/01 slechts heeft gesteld voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de Commissie bij de beschikking van 1996 de terugwerkende kracht van de wet van 1998 had goedgekeurd.
- 79 Aangezien het Hof in zijn antwoord op de tweede vraag in zaak C-262/01 tot de tegenovergestelde conclusie is gekomen, behoeven die vragen niet te worden beantwoord.

Kosten

- 80 De kosten door de Nederlandse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen 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,

uitspraak doende op de door het Hof van Beroep te Antwerpen bij beschikkingen van 28 juni 2001 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) moet aldus worden uitgelegd dat het in omstandigheden als die van de hoofdgedingen in de weg staat aan de heffing van bijdragen die specifiek dienen ter financiering van een steunregeling die bij een beschikking van de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard, voorzover deze bijdragen met terugwerkende kracht worden opgelegd voor een periode die aan de datum van deze beschikking voorafgaat.

- 2) De beschikking van de Commissie van 9 augustus 1996 inzake steunmaatregel nr. N 366/96, houdt geen goedkeuring in van de terugwerkende kracht van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten.

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
Edward	La Pergola	Puissochet
Schintgen	Macken	Colneric
	von Bahr	

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 oktober 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris