



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

2 oktober 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Heffingen van gelijke werking als douanerechten — Binnenlandse belastingen — Heffing bij invoer van in het Vlaamse Gewest ingevoerde dierlijke mest — Artikelen 30 VWEU en 110 VWEU — Door importeur verschuldigde heffing — Verschillende heffingen naargelang de dierlijke mest is ingevoerd dan wel uit het Vlaamse Gewest afkomstig is”

In zaak C-254/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het hof van beroep te Brussel (België) bij tussenarrest van 28 februari 2013, ingekomen bij het Hof op 8 mei 2013, in de procedure

Orgacom BVBA

tegen

Vlaamse Landmaatschappij,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça (rapporteur), kamerpresident, G. Arestis en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Orgacom BVBA, vertegenwoordigd door F. Janssen en G. Peeters, advocaten,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door T. Materne en J.-C. Halleux als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Soulay en W. Roels als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Nederlands.

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 30 VWEU en 110 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Orgacom BVBA (hierna: „Orgacom”) en de Vlaamse Landmaatschappij (hierna: „VLM”), een extern agentschap van de Vlaamse regering dat verantwoordelijk is voor de inrichting en het beheer van de open ruimte in het Vlaamse Gewest, over bepaalde invoerheffingen die van Orgacom zijn gevorderd.

Toepasselijke bepalingen

Belgische regeling

- 3 Het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, zoals gewijzigd bij decreet van 28 maart 2003 (hierna: „meststoffendecreet”), van toepassing ten tijde van de feiten in het hoofdgeding, onderwierp producenten, invoerders en gebruikers van meststoffen in het Vlaamse Gewest aan geldelijke heffingen. Het is opgeheven bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.
- 4 Artikel 21 van het meststoffendecreet bepaalde in § 1, dat van toepassing is op de productie van dierlijke mest in het Vlaamse Gewest:

„Er is een basisheffing BH1 op de productie van dierlijke mest, waarvan de opbrengst integraal wordt toegekend aan de Mestbank [een interne afdeling van de VLM], lastens elke producent op wiens bedrijf de dierlijke mestproductie MPp, gedurende het voorbije kalenderjaar, meer bedroeg dan 300 kg difosforpentoxyde.

Het bedrag van deze basisheffing BH1 wordt door middel van de volgende formule berekend:

$$BH1 = (MPp \times Xdmp) + (MPBn \times Xdmn)$$

waarin:

- MPp = de brutoproductie van dierlijke mest, uitgedrukt in kg P₂O₅;
- MPBn = de brutoproductie van dierlijke mest, uitgedrukt in kg N;
- Xdmp = de heffingsvoet voor de productie van dierlijke mest in EUR/kg P₂O₅;
- Xdmn = de heffingsvoet voor de productie van dierlijke mest in EUR/kg N.

Voor de toepassing van deze bepalingen wordt onder de brutoproductie van dierlijke mest MPBn, uitgedrukt in kg N, verstaan: het product van de gemiddelde veebezetting in de veeteelt- en/of landbouwinrichting gedurende het voorbije kalenderjaar en de overeenkomstige bruto-uitscheidingshoeveelheden per dier uitgedrukt in kg N.

De gemiddelde veebezetting van elk van de bedoelde diersoorten wordt vastgesteld door de som van de maandelijks geregistreerde dieren aantallen te delen door twaalf. De bruto-uitscheidingshoeveelheden per dier, uitgedrukt in kg N, is forfaitair of reëel, met toepassing van de mestuitscheidingsbalans als bedoeld in artikel 20 bis, vastgesteld in artikel 5.

Voormelde heffingsvoeten worden als volgt vastgesteld:

— $X_{dmp} = 0,0111$ EUR/kg P_2O_5 ;

— $X_{dmn} = 0,0111$ EUR/kg N.”

- 5 Artikel 21 van het meststoffendecreet bepaalde in § 5, dat van toepassing was op de invoer in het Vlaamse Gewest van overschotten van dierlijke mest, het volgende:

„Er is een basisheffing, waarvan de opbrengst integraal wordt toegekend aan de Mestbank, lastens elke invoerder van mestoverschotten door invoer. Het bedrag van deze basisheffing is vastgesteld op 2,4789 euro per ton van het in het voorbije kalenderjaar in het Vlaamse Gewest ingebrachte mestoverschot door invoer.”

Rechtspraak van het Belgische Grondwettelijk Hof

- 6 Het Grondwettelijk Hof overwoog in punt B.6. van arrest nr. 123/2010 van 28 oktober 2010 (*Belgisch Staatsblad* van 23 december 2010, blz. 81723) betreffende de verenigbaarheid van artikel 21, § 5, van het meststoffendecreet met de beginselen van de Belgische economische en monetaire unie dat:

„[...] [het] volstaat [...] vast te stellen dat [de in voormeld artikel vastgestelde] heffing, doordat zij is gekoppeld aan het overschrijden van de territoriale grens die krachtens de Grondwet tussen de gewesten is vastgesteld, een werking heeft die gelijk is met die van een douanerecht doordat zij de meststoffen die worden ingevoerd in het Vlaamse Gewest, zwaarder treft dan de meststoffen die in dat Gewest worden geproduceerd.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 7 Orgacom is een in België, in het Vlaamse Gewest, gevestigde onderneming die gespecialiseerd is in de productie van organische meststoffen. In het kader van haar activiteit voert Orgacom vanuit het Waalse Gewest en Nederland mest in die zij verwerkt tot bodemverbeteraars en organische meststoffen, die vervolgens worden uitgevoerd naar andere lidstaten van de Europese Unie.
- 8 Op grond van artikel 21, § 5, van het meststoffendecreet werd Orgacom voor het aanslagjaar 2002 (productiejaar 2001) onderworpen aan een heffing van 28 071,16 EUR en voor het aanslagjaar 2004 (productiejaar 2003) aan een heffing van 7 999,41 EUR.
- 9 Bij brieven van 20 december 2005 en 18 augustus 2005 heeft Orgacom bij de VLM bezwaar ingediend tegen de heffing voor het aanslagjaar 2002 respectievelijk de heffing voor het aanslagjaar 2004. Die twee bezwaren werden door de VLM bij beslissing van 27 november 2006 respectievelijk van 11 augustus 2006 ongegrond verklaard.
- 10 Orgacom heeft vervolgens bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel beroep ingesteld tegen de beslissingen tot afwijzing van haar bezwaren. Dat beroep is bij vonnis van 17 oktober 2008 eveneens ongegrond verklaard.

- 11 Orgacom heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Ter ondersteuning van haar hoger beroep voert verzoekster in het hoofdgeding aan dat de aan haar opgelegde heffingen met artikel 30 VWEU strijdige heffingen van gelijke werking als een douanerecht uitmaken, of minstens door artikel 110 VWEU verboden interne discriminerende belastingen zijn.
- 12 In die omstandigheden heeft het hof van beroep te Brussel de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Dient de in artikel 21, § 5 van het [meststoffendecreet] beschreven invoerheffing, welke louter verschuldigd is op de invoer van mestoverschotten van zowel dierlijke mest als andere meststoffen, in het binnenland afkomstig vanuit de andere lidstaten en ongeacht [of] deze verder worden verwerkt of afgezet op de binnenlandse bodem en waarbij de heffing over deze ingevoerde mestoverschotten wordt geheven van de importeur, terwijl de heffing over de in het binnenland geproduceerde mestoverschotten wordt geheven van de producent, te worden beschouwd als een in artikel 30 VWEU bedoelde heffing van gelijke werking als een invoerrecht, dit terwijl de lidstaat van waaruit de mestoverschotten worden uitgevoerd zelf in een vermindering van heffing voorziet bij uitvoer van deze mestoverschotten naar andere lidstaten?
- 2) [Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:] dient deze invoerheffing dan te worden beschouwd als een in artikel 110 VWEU bedoelde discriminerende belasting op producten uit de overige lidstaten, daar op in het binnenland geproduceerde dierlijke meststoffen een basisheffing wordt geheven die deel uitmaakt van een nationale regeling en waarvan het tarief verschilt naargelang het productieprocedé, terwijl voor ingevoerde mestoverschotten ongeacht het productieprocedé (o.a. de dierlijke oorsprong of het gehalte aan [P₂O₅ en] N), een invoerheffing wordt geheven met een eenvormig tarief, waarvan het tarief hoger is dan het laagste tarief van de basisheffing voor de in het Vlaamse Gewest geproduceerde dierlijke mest, welk tarief 0,00 euro bedraagt, dit terwijl de lidstaat van waaruit de mestoverschotten worden uitgevoerd zelf in een vermindering van heffing voorziet bij uitvoer van deze mestoverschotten naar andere lidstaten?”

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 13 De Europese Commissie uit twijfels over de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing omdat het feitelijke en juridische kader op grond waarvan de bezwaren zijn gemaakt niet voldoende duidelijk was uiteengezet door de verwijzende rechter. Volgens de Commissie licht die rechter evenmin duidelijk toe om welke precieze redenen in het hoofdgeding vragen rijzen over de uitlegging van de artikelen 30 VWEU en 110 VWEU.
- 14 In dat verband zij eraan herinnerd dat het in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die gebaseerd is op een duidelijke scheiding tussen de taken van de nationale rechterlijke instanties en die van het Hof, uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest *Donau Chemie e.a.*, C-536/11, EU:C:2013:366, punt 15).
- 15 Het Hof kan immers slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord op de gestelde vragen te geven (arrest *Donau Chemie e.a.*, EU:C:2013:366, punt 16).

- 16 Opgemerkt zij dat de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing weliswaar beknopt maar toereikend heeft uiteengezet wat het feitelijke kader en de inhoud van de toepasselijke nationale bepalingen is, alsook waarom de Unierechtelijke bepalingen waarvan hij om uitlegging verzoekt relevant zijn voor de oplossing van het geding. In het bijzonder blijkt dienaangaande uit dat verzoek, dat wanneer het Hof de gestelde vragen bevestigend beantwoordt, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanslagen zullen moeten worden vernietigd.
- 17 Gelet op voornoemde elementen is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 18 Met zijn vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 30 VWEU of artikel 110 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een heffing zoals die waarin is voorzien bij artikel 21, § 5, van het meststoffendecreet, die louter verschuldigd is op de invoer in het Vlaamse Gewest van mestoverschotten van zowel dierlijke mest als andere meststoffen, die wordt geheven van de importeur, terwijl de heffing over de in het Vlaamse Gewest geproduceerde mestoverschotten wordt geheven van de producent, en die wordt berekend op basis van een eenvormig tarief, per ton en ongeacht het productieproces, terwijl de basisheffing die geldt voor op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geproduceerde dierlijke mest wordt berekend op basis van een tarief dat verschilt naargelang het productieproces, waarbij het laagste tarief gelijk is aan 0 EUR wanneer de brutoproductie van difosforpentoxyde gedurende het voorbije kalenderjaar minder dan 300 kilogram bedroeg.
- 19 In dat verband vraagt de verwijzende rechter zich ook af of de omstandigheid dat de lidstaat van waaruit de betrokken ingevoerde producten afkomstig zijn, voorziet in een vermindering van heffing bij uitvoer naar andere lidstaten, van invloed kan zijn op de uitlegging die aan de artikelen 30 VWEU en 110 VWEU moet worden gegeven.
- 20 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de bepalingen van het VWEU betreffende heffingen van gelijke werking en die betreffende discriminerende binnenlandse belastingen niet cumulatief toepasselijk zijn, zodat eenzelfde maatregel in het systeem van het Verdrag niet tegelijkertijd tot beide categorieën kan behoren (arrest *Stadtgemeinde Frohnleiten en Gemeindebetriebe Frohnleiten*, C-221/06, EU:C:2007:657, punt 26).
- 21 Bijgevolg moet in de eerste plaats worden onderzocht of de heffing waarin is voorzien bij artikel 21, § 5, van het meststoffendecreet kan worden aangemerkt als een heffing van gelijke werking als een douanerecht bij invoer in de zin van artikel 30 VWEU. Indien dat niet het geval is, zal in de tweede plaats moeten worden nagegaan of die heffing een door artikel 110 VWEU verboden discriminerende binnenlandse belasting is.
- 22 Wat de kwalificatie van de litigieuze heffing als een heffing van gelijke werking als een douanerecht betreft, zij om te beginnen eraan herinnerd dat, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, het verbod van douanerechten en heffingen van gelijke werking zijn rechtvaardiging vindt in de belemmering die geldelijke lasten wegens grensoverschrijding – ook al zijn zij nog zo gering – opleveren voor het goederenverkeer, die door de achtereenvolgende administratieve formaliteiten nog wordt versterkt (arrest *Commissie/Duitsland*, C-389/00, EU:C:2003:111, punt 22).
- 23 In dat verband is het vaste rechtspraak dat elke eenzijdig opgelegde geldelijke last, hoe gering ook, ongeacht de benaming en de structuur ervan, die wegens grensoverschrijding op goederen wordt geheven en geen douanerecht in eigenlijke zin is, een heffing van gelijke werking in de zin van de artikelen 28 VWEU en 30 VWEU vormt (zie in die zin arrest *Stadtgemeinde Frohnleiten en Gemeindebetriebe Frohnleiten*, EU:C:2007:657, punt 27).

- 24 Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat een naar aanleiding van de overschrijding van een binnenlandse grens toegepaste heffing een heffing van gelijke werking als een douanerecht is (zie arrest Carbonati Apuani, C-72/03, EU:C:2004:506, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 In het hoofdgeding blijkt uit de gegevens waarover het Hof beschikt, dat de in geding zijnde heffing de invoerders van overschotten van dierlijke mest door invoer treft. Bovendien is het bedrag van de heffing „vastgesteld op 2,4789 [EUR] per ton van het in het voorbije kalenderjaar in het Vlaamse Gewest ingebrachte mestoverschot door invoer”. Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de in artikel 21, § 5, van het meststoffendecreet bedoelde heffing wordt opgelegd voor meststoffen die niet afkomstig zijn uit Vlaanderen, wegens de invoer ervan in het Vlaamse gewest, en dat de litigieuze heffing bijgevolg op die meststoffen wordt toegepast vanwege de overschrijding van de grens van dat Gewest, waarbij die overschrijding moet worden aangemerkt als het feit op basis waarvan de in geding zijnde heffing wordt toegepast.
- 26 In die omstandigheden moet worden geconcludeerd dat de in artikel 21, § 5, van het meststoffendecreet vastgestelde heffing een door artikel 30 VWEU verboden heffing van gelijke werking als een douanerecht is.
- 27 Aan de kwalificatie als heffing van gelijke werking als een douanerecht van de in voormelde bepaling van het meststoffendecreet vastgestelde heffing kan niet worden afgedaan door het argument van het Koninkrijk België volgens hetwelk die heffing, vanwege het bestaan van een vergelijkbare heffing die wordt toegepast op in het Vlaamse Gewest geproduceerde mest, integrerend deel uitmaakt van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen waardoor nationale producten en ingevoerde en uitgevoerde producten stelselmatig en volgens dezelfde criteria worden getroffen, zodat zij moet worden beoordeeld vanuit de invalshoek van artikel 110 VWEU.
- 28 In dat verband zij opgemerkt dat het wezenlijke kenmerk waardoor een heffing van gelijke werking zich van een algemene binnenlandse belasting onderscheidt, de omstandigheid is dat bedoelde heffing uitsluitend het product dat de grens overschrijdt als zodanig treft, terwijl een binnenlandse belasting zowel in- en uitgevoerde als nationale producten treft (zie in die zin arrest Michailidis, C-441/98 en C-442/98, EU:C:2000:479, punt 22).
- 29 Voorts zij eraan herinnerd dat de betrokken fiscale last, wil hij deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen, het nationale product en het identieke uitgevoerde product even zwaar en in dezelfde verhandelingsfase moet treffen en dat ook het belastbare feit voor de twee producten hetzelfde moet zijn (zie in die zin arrest Michailidis, EU:C:2000:479, punt 23).
- 30 Wat het hoofdgeding betreft, moet om te beginnen worden vastgesteld dat, zoals is opgemerkt in punt 25 van het onderhavige arrest, de in artikel 21, § 5, van het meststoffendecreet vastgestelde heffing als zodanig de producten treft die de grens van het Vlaamse Gewest overschrijden.
- 31 Vervolgens is niet in geschil dat die heffing wordt geheven van de importeurs, terwijl de vergelijkbare heffing in artikel 21, § 1, van voormeld decreet, wordt geheven van de producenten. De twee heffingen worden dus niet in dezelfde verhandelingsfase toegepast.
- 32 Ten slotte worden de twee heffingen op een verschillende wijze berekend, wat, zoals het Belgische Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 123/2010 van 28 oktober 2010 heeft opgemerkt, kan meebrengen, althans in de gevallen waarin het bedrag van de productieheffing gelijk is aan 0 EUR, dat een ingevoerd product zwaarder wordt belast dan een in het Vlaamse Gewest geproduceerd product.
- 33 Bijgevolg kan het argument van het Koninkrijk België niet worden aanvaard.

- 34 Voorts wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of, wanneer de lidstaat van waaruit de meststoffen afkomstig zijn in een vermindering van heffing voorziet bij uitvoer naar andere lidstaten, een heffing zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde invoerheffing mogelijkerwijs niet moet worden aangemerkt als een heffing van gelijke werking als een douanerecht, zoals VLM betoogt, vanwege de noodzaak om het Vlaamse mestbestand in de hand te houden en de interne productie te beschermen tegen concurrentieverstorende en voor Vlaanderen extra milieubelastende maatregelen van buitenaf.
- 35 In dat verband heeft het Hof reeds verklaard dat douanerechten en heffingen van gelijke werking als douanerechten verboden zijn ongeacht het doel waarmee zij werden ingevoerd of de bestemming van de opbrengst ervan (zie in die zin arresten *Brachfeld en Chougol Diamond*, 2/69 en 3/69, EU:C:1969:30, punt 19, en *Carbonati Apuani*, EU:C:2004:506, punt 31).
- 36 Bovendien moet worden opgemerkt dat artikel 21, § 5, van het meststoffendecreet voorziet in een heffing die zonder onderscheid geldt voor alle ingevoerde dierlijke mest, zonder dat de toepassing ervan beperkt is tot die gevallen waarin de lidstaat van herkomst voorziet in een vermindering van de heffing bij uitvoer van die producten, zoals dat in casu het geval is voor het Koninkrijk der Nederlanden.
- 37 Uit een en ander volgt dat op de gestelde vragen moet worden geantwoord dat artikel 30 VWEU in de weg staat aan een heffing zoals die waarin is voorzien bij artikel 21, § 5, van het meststoffendecreet, die louter verschuldigd is op de invoer in het Vlaamse Gewest van mestoverschotten van zowel dierlijke mest als andere meststoffen, die wordt geheven van de importeur, terwijl de heffing over de in het Vlaamse Gewest geproduceerde mestoverschotten wordt geheven van de producent, en die volgens andere modaliteiten wordt berekend dan die welke gelden voor de berekening van deze laatste heffing. In dat verband is niet van belang dat de lidstaat van waaruit de mestoverschotten van dierlijke mest in het Vlaamse Gewest worden ingevoerd, een vermindering van heffing toepast bij uitvoer van deze overschotten naar andere lidstaten.

Kosten

- 38 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 30 VWEU staat in de weg aan een heffing zoals die waarin is voorzien bij artikel 21, § 5, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, zoals gewijzigd bij decreet van 28 maart 2003, die louter verschuldigd is op de invoer in het Vlaamse Gewest van mestoverschotten van zowel dierlijke mest als andere meststoffen, die wordt geheven van de importeur, terwijl de heffing over de in het Vlaamse Gewest geproduceerde mestoverschotten wordt geheven van de producent, en die volgens andere modaliteiten wordt berekend dan die welke gelden voor de berekening van deze laatste heffing. In dat verband is niet van belang dat de lidstaat van waaruit de mestoverschotten van dierlijke mest in het Vlaamse Gewest worden ingevoerd, een vermindering van heffing toepast bij uitvoer van deze overschotten naar andere lidstaten.

ondertekeningen