

Rolnummer 3852
Arrest nr. 164/2006 van 8 november 2006

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 4 en 5, 4°, van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis, gesteld door het Hof van Beroep te Antwerpen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, M. Bossuyt, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 10 januari 2006 in zake de nv Willem Spoormans tegen de Belgische Staat en het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 19 januari 2006, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is de beperking van de staatssteun als voorzien in artikel 4 van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis, tot de in artikel 5 van dezelfde wet omschreven landbouwbedrijven en waarbij geïntegreerde landbouwbedrijven zijn uitgesloten, strijdig met het gelijkheidsbeginsel zoals vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en/of met het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten en/of met artikel 16 van de Grondwet ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv Willem Spoormans, met maatschappelijke zetel te 2370 Arendonk, Schotelven 109;

- de Vlaamse Regering;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 13 september 2006 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Teerlinck, tevens *loco* Mr. L. Schuermans, advocaten bij de balie te Turnhout, voor de nv Willem Spoormans;

. Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. J. Hoste *loco* Mr. R. Depla, advocaten bij de balie te Brugge, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

De nv Willem Spoomans, appellante voor de verwijzende rechter, is actief in de pluimvee- en mestkuikensector. Door de maatregelen die de overheid heeft genomen om de dioxinecrisis van 1999 te bezweren, werd de economische activiteit van die vennootschap getroffen.

Voor de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout steunt de nv Willem Spoomans haar vordering op de artikelen 1382, 1383 en 1384, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek. Zij voert aan dat de Belgische Staat is tekortgeschoten in zijn verplichtingen van preventie en toezicht inzake mogelijke contaminaties van de voedselketen en zij beklagt zich over de foutieve aanpak van de overheid. De vordering wordt door de voormelde Rechtbank als ongegrond afgewezen, aangezien de overheid geen fout kan worden verweten.

Voor de verwijzende rechter vordert de nv Willem Spoomans, in hoofdorde, het vonnis van de voormelde Rechtbank te vernietigen of te hervormen en de Belgische Staat en het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen te veroordelen tot een schadevergoeding op basis van de artikelen 1382, 1383 en 1384, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek. Volgens de verwijzende rechter kan « geen fout weerhouden worden in oorzakelijk verband met de schade van appellante ».

Voor de verwijzende rechter vordert de nv Willem Spoomans, in ondergeschikte orde, « een schadevergoeding gelet op het gelijkheidsbeginsel (artikelen 10 en 11 Grondwet) en de grondwettelijke bescherming van de eigendom (artikel 16 Grondwet en artikel 1 Eerste Protocol EVRM) ». De appellante betoogt dat de wet van 3 december 1999 « betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis » weliswaar in een vergoedingsregeling voorziet voor bepaalde landbouwbedrijven die door de dioxinecrisis werden getroffen, maar dat in artikel 5 van die wet is bepaald dat enkel landbouwbedrijven voor steun in aanmerking komen in zoverre die « de voorwaarden van economische zelfstandigheid ten aanzien van afnemers van vee en leveranciers [vervullen], zoals bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit ». Dat besluit werd genomen op 24 december 1999. Aldus werden de geïntegreerde landbouwbedrijven, zoals dat van de appellante, van de vergoedingsregeling uitgesloten. De appellante zegt niet in te zien waarom haar situatie van die van de economisch zelfstandige landbouwbedrijven zou zijn te onderscheiden. Voor dat verschil in behandeling is volgens haar geen objectieve en redelijke verantwoording voorhanden. In voorkomend geval dient daaromtrent een prejudiciële vraag te worden gesteld. De verwijzende rechter stelt vervolgens de door de appellante voorgestelde prejudiciële vraag aan het Hof.

III. In rechte

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De Ministerraad is van oordeel dat het Hof niet bevoegd is om zich over de prejudiciële vraag uit te spreken, in zoverre die vraag uitnodigt tot een rechtstreekse toetsing aan artikel 16 van de Grondwet. De bevoegdheid van het Hof is immers beperkt tot een toetsing aan, enerzijds, de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet en, anderzijds, de bevoegdheidsverdelende regels. Een schending van artikel 16 van de Grondwet kan enkel in samenhang met een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie worden aangevoerd.

A.1.2. Volgens de nv Willem Spoomans is de zienswijze van de Ministerraad dat het Hof niet rechtstreeks aan artikel 16 van de Grondwet zou kunnen toetsen, niet in overeenstemming met de huidige redactie van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 en met de recente rechtspraak van het Hof.

A.2.1. De Vlaamse Regering betoogt dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, aangezien het Hof niet bevoegd is daarover uitspraak te doen.

Zoals uit de verwijzingsbeslissing en uit de formulering van de prejudiciële vraag blijkt, kan de nv Willem Spoomans de in de voormelde wet van 3 december 1999 bedoelde steun niet genieten, omdat zij een zogenaamd geïntegreerd landbouwbedrijf is. De uitsluiting van dergelijke landbouwbedrijven vloeit volgens de Vlaamse Regering evenwel niet voort uit de tekst van de in het geding zijnde wet. Artikel 5, 4^o, van die wet

bepaalt weliswaar dat de landbouwbedrijven die steun genieten « de voorwaarden van economische zelfstandigheid ten aanzien van afnemers van vee en leveranciers [moeten vervullen] », doch vervolgens wordt, bij dezelfde bepaling, het omschrijven van die voorwaarden aan de Koning opgedragen, die te dezen bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit moet beslissen. Die voorwaarde van « economische zelfstandigheid » werd nader omschreven door het in Ministerraad overlegd koninklijk besluit van 24 december 1999 « betreffende de voorwaarden van economische zelfstandigheid waaraan de landbouwbedrijven dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor steun in toepassing van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis ». Daaruit vloeit volgens de Vlaamse Regering voort dat de verwijzende rechter in wezen een vraag stelt over het voormelde koninklijk besluit van 24 december 1999. Het Hof is niet bevoegd zulk een vraag te beantwoorden, aangezien zij geen betrekking heeft op een wetskrachtige norm, zodat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is. Die vraag zou, in voorkomend geval, slechts ontvankelijk zijn in zoverre zij betrekking heeft op de abstracte voorwaarden van « economische zelfstandigheid ten aanzien van afnemers van vee en leveranciers », zoals bepaald in artikel 5, 4°, van de in het geding zijnde wet.

A.2.2. In zijn memorie van antwoord sluit de Ministerraad zich aan bij het standpunt van de Vlaamse Regering volgens hetwelk het Hof niet bevoegd is om zich over de prejudiciële vraag uit te spreken.

A.2.3. De nv Willem Spoormans is van mening dat het Hof wel degelijk bevoegd is om van de prejudiciële vraag kennis te nemen. Het bekritiseerde verschil in behandeling ligt immers besloten in de voorwaarde van « economische zelfstandigheid » die in artikel 5, 4°, van de wet van 3 december 1999 is vastgesteld. In zoverre de in de wet zelf ingevoerde discriminatie slechts nader wordt uitgewerkt in een koninklijk besluit, blijft het Hof bevoegd (arrest nr. 103/2005). Overigens gaat de verwijzende rechter ervan uit dat op grond van artikel 5 van de wet van 3 december 1999 geïntegreerde landbouwbedrijven van de steunmaatregel zijn uitgesloten. Die interpretatie wordt in de parlementaire voorbereiding bevestigd.

A.3.1. De Vlaamse Regering betoogt dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, aangezien zij pertinentie mist.

In zoverre het Hof toch van oordeel zou zijn dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de wet van 3 december 1999, moet volgens de Vlaamse Regering worden vastgesteld dat de eventuele ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling op het eerste gezicht tot gevolg moet hebben dat artikel 5, 4°, van die wet - dus de in die bepaling vervatte beperking - niet mag worden toegepast. Bijgevolg zouden, in voorkomend geval, ook de landbouwbedrijven die niet doen blijken van « economische zelfstandigheid ten aanzien van afnemers van vee en leveranciers » aanspraak op steun kunnen maken.

Bij nader inzien kan de in het geding zijnde beperking van de steun echter niet worden losgemaakt van de steunmaatregel als zodanig. Immers, de wetgever zou de steunmaatregel volgens de Vlaamse Regering niet hebben genomen indien hij op grond van die beperking niet ervan verzekerd was dat die steun tot een redelijke omvang zou beperkt blijven. De wetgever kan immers om budgettaire redenen tot bepaalde beleidskeuzes worden verplicht. Daaruit volgt dat de ongrondwettigheid van de in het geding zijnde beperking van de steun noodzakelijkerwijze de ongrondwettigheid van de gehele steunmaatregel moet meebrengen; anders zou het Hof de wetgever indirect een maatregel doen nemen die hij niet heeft gewild. Enkel in het geval van een volledige ongrondwettigheid kan de wetgever zijn beleidskeuzes heroverwegen en in voorkomend geval beslissen dat de beperkte middelen gelijkmatig worden verdeeld onder alle landbouwbedrijven die schade hebben geleden, zoals de nv Willem Spoormans overigens vraagt. Te dezen heeft de verwijzende rechter echter zijn vraag beperkt en het Hof kan die niet in zijn plaats uitbreiden. Wanneer, anderzijds, de prejudiciële vraag bevestigend zou worden beantwoord en de gehele steunmaatregel ongrondwettig zou worden bevonden, heeft zulks tot gevolg dat de nv Willem Spoormans in dat geval evenmin aanspraak kan maken op de steun waarvoor zij nu reeds niet in aanmerking komt.

A.3.2. Volgens de nv Willem Spoormans gaat de Vlaamse Regering ten onrechte uit van de onbewezen hypothese volgens welke de federale overheid geen steunmaatregelen zou hebben genomen, indien zij de geïntegreerde landbouwbedrijven niet zou hebben mogen uitsluiten. Volgens die vennootschap was het immers evenzeer mogelijk geweest dat de federale overheid de - per definitie beperkte - middelen gelijkmatig over alle landbouwbedrijven zou hebben verdeeld. Het staat niet aan het Hof zulk een mogelijke beleidsoptie te beoordelen. Het Hof kan enkel onderzoeken of de daadwerkelijk genomen maatregelen in overeenstemming zijn met de bepalingen waaraan het Hof vermag te toetsen. Het Hof zou geenszins enkel de ongrondwettigheid van het geheel van de steunmaatregelen kunnen vaststellen. Overigens is de gestelde prejudiciële vraag duidelijk en niet voor uitbreiding vatbaar.

Ten gronde

Schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

A.4. De nv Willem Spoormans betoogt dat zij als zogenaamd geïntegreerd landbouwbedrijf - een bedrijf dat in verschillende stadia van de productieketen actief is - wordt uitgesloten van de steunmaatregelen die ten gevolge van de dioxinecrisis werden vastgesteld. Zij voldoet immers niet aan de voorwaarde van « economische zelfstandigheid », bedoeld in artikel 5 van de wet van 3 december 1999, om in aanmerking te komen voor de in artikel 4 van die wet bedoelde steun. Dat verschil in behandeling, gegrond op de economische zelfstandigheid, is volgens haar discriminerend, aangezien voor dat onderscheid geen wettige doelstelling noch een objectieve en redelijke verantwoording bestaat en het minstens niet evenredig is.

De nv Willem Spoormans zegt niet in te zien om welke reden haar situatie als geïntegreerd landbouwbedrijf, in het licht van de dioxinecrisis, wezenlijk te onderscheiden zou zijn van de economisch zelfstandige landbouwbedrijven. De overwegingen in de memorie van toelichting volgens welke de nood aan steun voor geïntegreerde bedrijven minder dwingend zou zijn, worden niet door objectieve gegevens ondersteund. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft zich over dat verschil in behandeling van beide categorieën van landbouwbedrijven kritisch uitgelaten. Er werd trouwens een amendement ingediend om het bekritiseerde onderscheid weg te laten. Overigens valt niet in te zien waarom de beschikbare middelen niet gelijkmatig onder alle landbouwbedrijven die schade hebben geleden, zouden kunnen worden verdeeld. Bovendien draagt de federale overheid niet het minste bewijs aan van enig onderzoek waaruit zou blijken dat zelfstandige landbouwbedrijven zwaarder zouden zijn getroffen dan geïntegreerde landbouwbedrijven. De beperktheid van de beschikbare middelen kan niet worden aanvaard als een argument om een discriminerend verschil in behandeling in te voeren (arrest nr. 91/98). Ten slotte wordt niet aangetoond dat de Europese Commissie de Belgische Staat zou hebben verplicht om de steun tot de economisch zelfstandige landbouwbedrijven te beperken. Bijgevolg is niet bewezen dat het in het geding zijnde verschil in behandeling een *conditio sine qua non* zou zijn geweest opdat de steunmaatregel de toets aan artikel 87 van het EG-Verdrag zou kunnen doorstaan.

A.5.1. De Ministerraad verwijst voorafgaandelijk naar de bevoegdheidsverdeling tussen de gewesten en de federale Staat. Met verwijzing naar het arrest nr. 146/2001 betoogt hij dat, wat de steunmaatregelen in de landbouwsector betreft, de gewesten enkel bevoegd zijn voor de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven, terwijl de residuaire bevoegdheid inzake landbouw bij de federale overheid berust. Uit die bevoegdheidsverdeling leidt de Ministerraad af dat de federale overheid beperkingen worden opgelegd om overheidssteun aan bedrijven te verlenen.

A.5.2. De nv Willem Spoormans is van mening dat de verwijzing naar het arrest nr. 146/2001 te dezen niet dienstig is, aangezien in dat arrest een vergoedingsregeling aan de orde was die enkel van toepassing was op landbouwondernemingen, maar niet op andere ondernemingen, zoals die van de vleeswarenindustrie. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gewesten is te dezen niet relevant voor het onderzoek van het in het geding zijnde verschil in behandeling, aangezien thans beide categorieën van ondernemingen tot de landbouwsector behoren.

A.5.3. De Vlaamse Regering zegt niet in te zien in welke mate de bevoegdheidsverdelende regels, die overigens in de prejudiciële vraag niet werden betrokken, relevant kunnen zijn voor het beantwoorden van de thans voorliggende prejudiciële vraag.

A.6.1. De Ministerraad betoogt dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie geenszins wordt geschonden. Hij merkt op dat, gelet op de beperkte budgettaire middelen, elk subsidiebeleid noodzakelijkerwijze selectief is. De rechterlijke toetsing in zulk een aangelegenheid dient steeds marginaal te zijn. De federale overheid kan niet worden verweten dat zij, rekening houdend met de sociaaleconomische prioriteiten, bepaalde subsidies tot bepaalde sectoren beperkt. Zo kon zij terecht beslissen enkel aan de zwaarst getroffen bedrijven steun te verlenen en kon zij die steun tot zelfstandige landbouwbedrijven beperken. Meer dan de geïntegreerde landbouwbedrijven en de niet-landbouwbedrijven vormen de zelfstandige landbouwbedrijven een economisch zwakkere groep binnen de voedselketen.

Bovendien is volgens de Ministerraad het bekritiseerde verschil in behandeling verantwoord, gelet op de beperkingen waarin de Europese regelgeving inzake steunmaatregelen voorziet. Immers, krachtens artikel 87, lid 2, onder b), van het EG-Verdrag zijn steunmaatregelen tot herstel van de schade slechts met de gemeenschappelijke markt verenigbaar wanneer die schade veroorzaakt wordt door onder meer « buitengewone

gebeurtenissen ». De Europese Commissie was van oordeel dat de dioxinecrisis als een buitengewone gebeurtenis kan worden beschouwd. In de adviezen die de Europese Commissie over de door de Belgische Staat aangemelde maatregelen uitbracht, werd beklemtoond dat die maatregelen geenszins tot een overcompensatie van de schade voor de begunstigden van de steun en evenmin tot een verstoreng van het intracommunautair handelsverkeer mochten leiden. Indien de steunmaatregelen tot de geïntegreerde landbouwbedrijven zouden worden uitgebreid, bestond volgens de Ministerraad het risico dat die maatregelen door de Europese Commissie als concurrentieverstorend zouden worden aangemerkt. Dat de federale overheid omzichtig te werk is gegaan bij het vaststellen van de steunmaatregelen met het oog op de eerbiediging van de gemeenschappelijke markt, blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet.

A.6.2. De Vlaamse Regering betoogt dat de wetgever in de in het geding zijnde aangelegenheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, zodat van een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie slechts sprake kan zijn indien het bekritiseerde verschil in behandeling kennelijk onredelijk is. In de memorie van toelichting wordt het verschil in behandeling verantwoord met verwijzing naar het feit dat, naast de beperktheid van de middelen, « voor geïntegreerde bedrijven de nood aan steun, beoordeeld op groepsbasis, over het algemeen minder dwingend [is] ».

Te dezen luidt volgens de Vlaamse Regering de kernvraag, zoals de Raad van State heeft vastgesteld, of er een voldoende objectief verband bestaat tussen de voorwaarden van economische zelfstandigheid en de economische schade die de steunmaatregelen beogen te lenigen. Zulks kan moeilijk worden betwijfeld : het is evident dat het goeddeels de economisch zelfstandige bedrijven zijn die ten gevolge van de dioxinecrisis met de ondergang waren bedreigd. Zij zijn immers volledig afhankelijk van de markt, zodat in geval van instorting van de marktprijs of overvolle slachthuizen en gebrek aan kopers, hun vee langer moest worden gevoederd of aan veel lagere prijzen verkocht. Rekening houdend met de beperkte middelen komt het dan ook niet als kennelijk onredelijk over om in beginsel alleen die bedrijven te steunen. Overigens heeft het Hof reeds eerder geoordeeld dat een minder gunstige behandeling van geïntegreerde veeteeltbedrijven ten opzichte van gezinsveeteeltbedrijven, redelijk is verantwoord in het licht van de sociaaleconomische doelstellingen die de betrokken wetgever vermocht na te streven (arrest nr. 42/97).

Niet alleen de federale wetgever was volgens de Vlaamse Regering van oordeel dat voornamelijk de economisch zelfstandige bedrijven het slachtoffer van de dioxinecrisis zijn geworden. Ook de Europese Commissie was die mening toegedaan, zoals blijkt uit de niet-vertrouwelijke, gepubliceerde briefwisseling, gevoerd tussen de Europese Commissie en de Belgische Staat ter gelegenheid van de verplichte aanmelding van de in het geding zijnde steunmaatregelen. Het is dus slechts onder de voorwaarde dat de steun enkel aan economisch zelfstandige bedrijven zou worden toegekend dat de Europese Commissie van oordeel is dat met betrekking tot die steunmaatregelen een uitzondering kan worden toegestaan op het principiële verbod inzake staatssteun (artikel 87, lid 2, onder b), van het EG-Verdrag).

Schending van artikel 16 van de Grondwet

A.7.1. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof nog over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten en/of met artikel 16 van de Grondwet. De nv Willem Spoormans voert tevens een schending aan van die grondwetsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

In 1999 heeft de Belgische Staat een aantal maatregelen met betrekking tot de landbouwsector genomen, zoals de vernietiging van dieren, de inbeslagname, het verbod tot verwerking van grondstoffen en de opvoeding van slachthuizen, die volgens de nv Willem Spoormans te beschouwen zijn als onteigeningen of minstens als maatregelen die het gebruik van de eigendom regelen. Met toepassing van het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten en van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het voormelde Eerste Aanvullend Protocol, had de Belgische Staat in een compenserende schadevergoeding dienen te voorzien. Weliswaar heeft de Belgische Staat in een schadevergoedingsregeling voor een aantal categorieën van bedrijven voorzien, doch met uitsluiting van de geïntegreerde landbouwbedrijven.

A.7.2. De Ministerraad is van mening dat de maatregelen die in het kader van de dioxinecrisis werden genomen niet kunnen worden beschouwd als een onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet, aangezien van een eigendomsoverdracht geen sprake is (arresten nrs. 24/96 en 36/98). Bovendien heeft het

enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen aan het eigendomsrecht oplegt niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden (arrest nr. 24/96). Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol voorziet enkel in een schadevergoeding wanneer de inmenging in het eigendomsrecht niet evenredig is met de nagestreefde legitieme doelstelling. Van een schending van die verdragsbepaling kan te dezen geen sprake zijn. Aangezien het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet is geschonden, kan er evenmin sprake zijn van een schending van het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten.

A.7.3. Volgens de Vlaamse Regering valt niet in te zien hoe de in het geding zijnde bepalingen strijdig zouden kunnen zijn met artikel 16 van de Grondwet, nu de overheid naar aanleiding van de dioxinecrisis niet tot een onteigening is overgegaan. Wat het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten betreft, is de Vlaamse Regering van oordeel dat aan dat beginsel geen ruimere draagwijdte toekomt dan aan het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten vormt slechts een toepassing van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Wat de door de nv Willem Spoormans aangevoerde schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol betreft, wijst de Vlaamse Regering in hoofdorde erop dat die verdragsbepaling niet in de prejudiciële vraag werd betrokken, zodat het Hof de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met die verdragsbepaling niet kan onderzoeken. In ondergeschikte orde zegt de Vlaamse Regering niet in te zien hoe die verdragsbepaling zou kunnen zijn geschonden in het geval dat, zoals te dezen, steunmaatregelen met een vergoedend karakter worden aangenomen.

- B -

B.1. De verwijzende rechter stelt het Hof een prejudiciële vraag over de artikelen 4 en 5, 4°, van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis.

De in het geding zijnde bepalingen luiden :

« Art. 4. Binnen de grenzen toegestaan door de Commissie krachtens artikel 87 van het Verdrag [tot oprichting van de Europese Gemeenschap] en tegen de voorwaarden bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, kan de Staat steun toekennen aan landbouwbedrijven teneinde alle of een deel van de schade te dekken die deze bedrijven hebben geleden ten gevolge van de dioxinecrisis, in de mate waarin deze schade niet wordt gedekt door andere federale of gewestelijke overheidssteun.

De in het eerste lid bedoelde steun zal de vorm aannemen van een vergoeding in contanten, volgens de nadere regels bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit ».

« Art. 5. Een landbouwbedrijf komt enkel in aanmerking voor steun met toepassing van artikel 4 voor zover het :

[...]

4° de voorwaarden van economische zelfstandigheid ten aanzien van afnemers van vee en leveranciers vervult zoals bepaald bij een in Ministerraad overleg[d] koninklijk besluit ».

Ten aanzien van de excepties van niet-ontvankelijkheid

B.2.1. Volgens de Ministerraad zou het Hof niet bevoegd zijn om over de prejudiciële vraag uitspraak te doen, in zoverre die vraag uitnodigt tot een rechtstreekse toetsing van de in het geding zijnde bepalingen aan artikel 16 van de Grondwet.

B.2.2. Sinds de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 9 maart 2003 vermag het Hof rechtstreeks te toetsen aan alle artikelen van titel II van de Grondwet en aan de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet. Het Hof is bijgevolg bevoegd om wettelijke normen rechtstreeks aan artikel 16 van de Grondwet te toetsen.

B.2.3. De exceptie wordt verworpen.

B.3.1. Volgens de Vlaamse Regering zou de verwijzende rechter in wezen een vraag stellen over het koninklijk besluit van 24 december 1999 « betreffende de voorwaarden van economische zelfstandigheid waaraan de landbouwbedrijven dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor steun in toepassing van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis ». Het Hof zou bijgevolg niet bevoegd zijn zulk een vraag te beantwoorden, aangezien zij geen betrekking heeft op een wettelijke norm, zodat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk zou zijn.

B.3.2. Om in aanmerking te komen voor de in artikel 4 van de wet van 3 december 1999 bedoelde steun, dienen de landbouwbedrijven te voldoen aan de in artikel 5, 4°, van dezelfde wet gestelde voorwaarden van « economische zelfstandigheid ten aanzien van afnemers van vee en leveranciers [...] zoals bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit ».

In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering beweert, is de prejudiciële vraag ontvankelijk en valt zij onder de bevoegdheid van het Hof: hoewel het juist is dat het voormelde koninklijk besluit van 24 december 1999 de voorwaarden van « economische zelfstandigheid » heeft bepaald, zijn het de in het geding zijnde wetsbepalingen zelf die, door uitdrukkelijk te verwijzen naar die voorwaarden, het in het geding zijnde verschil in behandeling invoeren.

B.3.3. Overigens dient het Hof in beginsel de in het geding zijnde bepalingen te onderzoeken in de interpretatie die daaraan door de verwijzende rechter wordt gegeven. Uit de formulering van de prejudiciële vraag en uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter ervan uitgaat dat op grond van de in het geding zijnde bepalingen de geïntegreerde landbouwbedrijven van de steunmaatregel zijn uitgesloten.

B.3.4. Bovendien vindt de voormelde interpretatie van de verwijzende rechter steun in de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepalingen.

In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk verwezen naar de bedoeling van de wetgever om een onderscheid inzake steunverlening tussen « zelfstandige » en « geïntegreerde » landbouwondernemingen te maken (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0212/001, p. 10) en worden de onder meer in artikel 5 vastgestelde voorwaarden beschouwd als « grondvoorwaarden gesteld door de wet, waarvan de bijkomende voorwaarden en modaliteiten bepaald door de Koning niet kunnen afwijken » (*ibid.*, p. 9).

B.3.5. De exceptie wordt verworpen.

B.4.1. Volgens de Vlaamse Regering zou de prejudiciële vraag niet ontvankelijk zijn, aangezien die vraag niet pertinent zou zijn.

B.4.2. Het staat in beginsel aan de rechter die de prejudiciële vraag stelt, na te gaan of het antwoord op die vraag pertinent is voor de oplossing van het geschil dat hij moet beslechten. Slechts wanneer dit klaarblijkelijk niet het geval is, vermag het Hof te beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.4.3. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.5. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, met het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten en met artikel 16 van de Grondwet, doordat voor de overheidssteun waarin artikel 4 van de wet van 3 december 1999 voorziet, enkel landbouwbedrijven in aanmerking komen die voldoen aan de in artikel 5, 4°, van dezelfde wet vastgestelde voorwaarden van « economische zelfstandigheid », zodat de zogenaamde « geïntegreerde » landbouwbedrijven van die steun worden uitgesloten.

Ten aanzien van de bevoegdheidsverdelende regels

B.6.1. Voorafgaandelijk verwijst de Ministerraad naar de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gewesten om daaruit af te leiden dat de federale overheid beperkingen worden opgelegd om overheidssteun aan bedrijven te verlenen.

B.6.2. Nog afgezien van de omstandigheid dat niet blijkt dat de verwijzende rechter de bevoegdheidsverdelende regels in zijn vraag beoogt te betrekken voor de oplossing van het geschil dat voor hem aanhangig is, ziet het Hof niet in in welk opzicht die regels dienstig kunnen worden aangevoerd voor het beantwoorden van de thans voorliggende prejudiciële vraag.

Het arrest nr. 146/2001, waarnaar de Ministerraad verwijst, kan te dezen niet nuttig worden aangevoerd. In dat arrest onderzocht het Hof een middel afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de steunverlening waarin de artikelen 2, 2°, 3, 4 en 5 van de wet van 3 december 1999 voorzien, enkel bedoeld is voor landbouwondernemingen en niet voor andere ondernemingen, zoals bijvoorbeeld die van de vleeswarenindustrie. De vraag naar de eventuele schending van het gelijkheidsbeginsel kon volgens het Hof, in die zaak, niet los worden gezien van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de gewesten zoals geregeld in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het Hof besloot zijn onderzoek daaromtrent als volgt :

« B.5.5. Uit het bovenstaande volgt dat de federale wetgever bevoegd was om economische steunmaatregelen te nemen ten aanzien van de landbouwbedrijven. Hij vermocht die maatregelen evenwel niet uit te breiden tot ondernemingen uit andere sectoren die, wat de hulp aan ondernemingen betreft, tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. De federale wetgever heeft derhalve het gelijkheidsbeginsel niet kunnen schenden door enkel ten aanzien van de landbouwbedrijven wetgevend te zijn opgetreden ».

In de thans voorliggende zaak evenwel heeft het voorgelegde verschil in behandeling geen betrekking op, enerzijds, economische steunmaatregelen ten aanzien van de landbouwbedrijven waarvoor de federale wetgever - in de toenmalige stand van de wetgeving - bevoegd was en, anderzijds, ondernemingen uit andere sectoren, die wat de hulp aan ondernemingen betreft, tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, maar op een verschil in behandeling tussen twee categorieën van landbouwbedrijven, ten aanzien waarvan de federale wetgever, wat de economische steunmaatregelen betreft, bevoegd was op het ogenblik van het aannemen van de in het geding zijnde bepalingen.

B.6.3. Bijgevolg zijn te dezen de bevoegdheidsverdelende regels, zoals die op het ogenblik van het aannemen van de in het geding zijnde bepalingen van kracht waren, niet relevant voor het onderzoek van de grondwettigheid van het thans in het geding zijnde verschil in behandeling.

Ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

B.7.1. Uit de totstandkoming van de wet van 3 december 1999 blijkt dat de beoogde vergoeding een compensatie vormt voor de economische schade en de algemene omzetsdaling bij de Belgische landbouwbedrijven die het gevolg is van een geringer marktaandeel en een daling van het verbruik tijdens en na de dioxinecrisis (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC. 50-0212/001, pp. 4 en 8).

Artikel 2, 2°, definieert een landbouwbedrijf als « elke onderneming waarvan de hoofdactiviteit bestaat in de teelt van pluimvee, varkens of runderen of de productie van eieren of melk ».

B.7.2. De in het geding zijnde economische steunmaatregelen moeten worden onderscheiden van de regeling waarin is voorzien in het niet in het geding zijnde artikel 16 van de wet van 3 december 1999 en die toestaat dat de Staat voorschotten of vergoedingen toekent aan ondernemingen waarvan de producten van dierlijke oorsprong zijn vernietigd, in beslag genomen of uit de handel genomen ten gevolge van maatregelen van volksgezondheid die de Belgische overheid heeft genomen in het kader van de dioxinecrisis.

B.8.1. Het verschil in behandeling, wat de steunverlening betreft, tussen economisch zelfstandige landbouwbedrijven en zogenaamde « geïntegreerde » landbouwbedrijven werd in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht :

« Bovendien is het in de landbouwsector aangewezen om de beperkte middelen bij voorrang aan te wenden voor steun aan zelfstandige ondernemingen. Inderdaad is voor geïntegreerde bedrijven de nood aan steun, beoordeeld op groepsbasis, over het algemeen minder dwingend » (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0212/001, p. 10).

Bovendien blijkt uit de bekendgemaakte briefwisseling tussen de Europese Commissie en de Belgische Staat, gevoerd naar aanleiding van de aanmelding van de steunmaatregelen aan landbouwbedrijven die door de dioxinecrisis zijn getroffen, dat de Europese Commissie het criterium van de « economische zelfstandigheid » betreft in haar beoordeling van de verenigbaarheid van de aangemelde steun met artikel 87, lid 2, onder b), van het EG-Verdrag.

B.8.2. Artikel 142 van de Grondwet verleent aan het Hof niet een beoordelings- en beslissingsbevoegdheid die vergelijkbaar is met die van de wetgever. Het komt het Hof niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van het oordeel van de wetgever wat het gekozen onderscheidingscriterium betreft voor zover die keuze niet op een kennelijk verkeerde beoordeling berust. Het Hof kan een regeling slechts afkeuren voor zover een onderscheid wordt gemaakt waarvoor geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

B.8.3. Uit wat voorafgaat volgt dat het bekritiseerde verschil in behandeling tussen beide categorieën van landbouwbedrijven niet kennelijk onredelijk is, nu het vanuit sociaaleconomische overwegingen kan worden verantwoord, inzonderheid vanuit de bekommernis van de wetgever om, gelet op de beperkte budgettaire middelen en de omvang van de schade, de levensvatbaarheid van economisch minder draagkrachtige bedrijven niet nog meer in het gedrang te brengen.

Ten aanzien van het algemeen beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten

B.9. In zoverre de prejudiciële vraag uitnodigt tot een toetsing aan het algemeen beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten, in samenhang gelezen met de in de vraag vermelde grondwetsbepalingen, behoeft de vraag geen antwoord. Nog afgezien van het feit dat het aangevoerde beginsel slechts een toepassing vormt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, ziet het Hof niet in in welk opzicht de in het geding zijnde bepalingen « openbare lasten » zouden opleggen, nu die bepalingen ertoe strekken in een vergoeding voor geleden schade ten gevolge van de dioxinecrisis te voorzien.

Ten aanzien van artikel 16 van de Grondwet

B.10. In zoverre de prejudiciële vraag uitnodigt tot een toetsing aan artikel 16 van de Grondwet, dient de vraag ontkennend te worden beantwoord, aangezien de in het geding zijnde bepalingen geen afbreuk doen aan het eigendomsrecht van de appellante voor de verwijzende rechter.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 4 en 5, 4°, van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis schenden de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 8 november 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts