

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. TESAURO

van 19 oktober 1989 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Bij twee beschikkingen van 18 augustus 1987¹ weigerde de Commissie de bedragen die de Bondsrepubliek Duitsland in de loop van de begrotingsjaren 1984 en 1985 als speciale steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor de voeding van dieren, andere dan jonge kalveren, aan de boterproducenten van het Land Baden-Württemberg had uitgekeerd, ten laste van het EOGFL te brengen.

De verordeningen die de uitkering van die steun regelen — een zeer complex en moeilijk weer te geven geheel, omdat er voortdurend wijzigingen in zijn aangebracht —, zijn gedetailleerd beschreven in het rapport ter terechtzitting, waarnaar ik verwijs.

Naast enkele later te vermelden gegevens betreffende de bepalingen die rechtstreeks van belang zijn, wil ik hier het volgende preciseren.

2. De in geding zijnde regeling is een verfijning van een meer algemene steunregeling ter bevordering van het gebruik van ondermelk voor voederdoeleinden, met de bedoeling de ten laste van de Gemeenschap komende opslagkosten te verlagen, althans binnen redelijke perken te houden. Kenmerkend voor de betrokken regeling ten opzichte van de algemene is, dat enkel voor

melk die wordt gebruikt als voeder voor andere dieren dan jonge kalveren, een hogere steun („speciale steun”) is ingevoerd. De reden is duidelijk: jonge kalveren (van minder dan vier maanden) worden hoofdzakelijk met melk gevoerd; het heeft dus geen zin, daarvoor een „speciale” stimulant in te voeren.

3. Hoewel deze tweeledige regeling in overeenstemming is met de eraan ten grondslag liggende doelstelling, houdt zij een evident risico van misbruik in, omdat — het Hof heeft al eerder daarop gewezen —

„inzonderheid bij de zogenoemde gemengde bedrijven, waar dus zowel kalveren als varkens of ander slachtvee worden gehouden, het risico bestond dat ondermelk werd gekocht tegen de bijzonder gunstige voorwaarden van de speciale steun, om vervolgens te worden gebruikt voor het fokken van kalveren”.²

Juist omdat in zo een geval onmogelijk kan worden nagegaan, of de betrokken melk daadwerkelijk voor de voeding van andere dieren dan jonge kalveren is gebruikt, is gekozen voor een forfaitaire berekeningswijze, die in het specifieke geval van gemengde bedrijven die boter produceren en zelf gepro-

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — Beschikkingen 87/466/EEG en 87/469/EEG betreffende de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen voor de begrotingsjaren 1984 en 1985 (PB 1987, L 262, blz. 23 en 35).

2 — Arrest van 28 juni 1984, gevoegde zaken 187 en 190/83, Nordbuter, Jurispr. 1984, blz. 2553, r. o. 6.

duceerde melk als veevoeder gebruiken, gebaseerd is op de volgende elementen:

— per kilogram verkochte boter wordt steun toegekend voor 23 kg ondermelk;

— de steun wordt toegekend voor maximaal 2 800 kg ondermelk per jaar en per in het bedrijfsregister ingeschreven koe;

— van de aldus berekende steun wordt vervolgens een forfaitair bedrag afgetrokken, overeenkomend met de hoeveelheid melk die geacht wordt voor jonge kalveren te zijn gebruikt (6 kg per dag of 180 kg per maand en per kalf) en waarvoor bijgevolg geen speciale steun wordt betaald.

4. Het spreekt vanzelf, dat de goede werking van de regeling afhangt van de betrouwbaarheid van de gegevens die de bedrijven met betrekking tot de berekeningsfactoren verstrekken. Daarom leggen de gemeenschapsverordeningen de ondernemers een aantal verplichtingen op inzake documenten en mededeling van relevante inlichtingen aan de nationale instanties; voorts moeten de Lid-Staten de maatregelen nemen die voor een doeltreffende controle noodzakelijk zijn; ten slotte kunnen bedrijven die de regels overtreden, strafrechtelijk of administratief worden gestraft.

In die context passen de in dit geding aan de orde zijnde bepalingen. Ik herinner eraan, dat het in de eerste plaats gaat om artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2793/77³, dat luidt als volgt:

³ — PB 1977, L 321, blz. 30.

„1. Voor de speciale steun voor de in artikel 2, lid 1, sub b, van verordening (EEG) nr. 986/68 bedoelde ondermelk,

a) zenden de belanghebbende veehouders aan de bevoegde instantie van hun Lid-Staat:

— een verzoek, waarin zij het overzicht van hun veestapel aan het begin van iedere betrokken maand vermelden,

— een verbintenis dat zij onmiddellijk kennis zullen geven van de wijzigingen in deze gegevens die tot een verandering in de hoogte van de steun zouden kunnen leiden;

b) zijn de in artikel 4, lid 1, sub a, b en c, bedoelde verbintenissen van overeenkomstige toepassing, onverminderd het bepaalde in verordening (EEG) nr. 1105/68.”

Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2793/77, waarnaar artikel 6, lid 1, sub b, verwijst, bepaalt met name:

„1. De in artikel 3, lid 1, sub a, bedoelde verbintenis is een in ten minste drie exemplaren opgesteld document, waarmee de veehouder zich tegenover de zuivelfabriek en de bevoegde autoriteit verbindt:

...

c) indien het een gemengd bedrijf betreft:

— aan de betrokken zuivelfabriek, tegelijk met de verbintenis, een overzicht van de veestapel op het moment van de leveringsaanvraag te zenden,

— vóór het begin van het kalenderkwartaal het maximaal aantal kalveren van jonger dan vier maanden, die op het bedrijf zullen worden gehouden gedurende het betrokken kwartaal op te geven; de veehouder kan deze verbintenis vervangen door de verbintenis om deze verklaring vóór het begin van iedere maand voor de betrokken maand in te dienen,

— voor elk van de kalveren, waarvan het aantal is bepaald overeenkomstig de bepalingen bij voorgaand streepje, een minimumhoeveelheid ondermelk, waarvoor geen speciale steun wordt betaald, gelijk aan 6 kg melk per dag of 180 kg melk per maand, af te nemen.”

5. Deze bepalingen, zo meent de Commissie, leggen gemengde bedrijven die boter produceren, de verplichting op, vóór het begin van het tijdvak waarvoor steun wordt aangevraagd, het overzicht van hun veestapel mee te delen en het maximaal aantal jonge kalveren op te geven. De sedert verscheidene jaren in de Bondsrepubliek Duitsland waargenomen praktijk, dat de ondernemingen die inlichtingen te zamen met het driemaandelijks verzoek om de steun meedelen, dus *aan het einde* van het betrokken tijdvak, is daarom onwettig. In verband met deze onwettigheid heeft de Commissie overeenkomstig de algemene regels inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de bestreden beschikking geweigerd, de door de Bondsrepubliek Duitsland tijdens de begrotingsjaren 1984 en 1985 als speciale steun uitgekeerde bedragen ten laste van het EOGFL te brengen.

6. Kort gezegd, gaat het om de volgende vraag: leggen de betrokken bepalingen al dan niet de verplichting op, de bedoelde inlichtingen *van te voren* mee te delen ?

Een paar korte opmerkingen vooraf lijken mij gewenst.

De betrokken bepalingen moeten worden uitgelegd met inachtneming van hun doel en hun context. Met name moet in casu rekening worden gehouden met het feit, dat de mededelingsplicht van wezenlijk belang is voor de correcte berekening van de steun en de doeltreffendheid van de desbetreffende controles.

Men mag evenwel niet uit het oog verliezen, dat overtreding van deze bepalingen — mogelijkwijze zeer ernstige — nadelige gevolgen voor de betrokkene heeft: de toepassing van sancties (ook strafsancities) en de mogelijkheid dat de nationale autoriteiten de steun terugvorderen. Ik meen dan ook, dat de betrokken verplichtingen duidelijk en ondubbelzinnig uit de gemeenschapsregeling moeten blijken.

Dit vereiste lijkt mij overigens in overeenstemming met hetgeen het Hof juist in verband met goedkeuring van EOGFL-rekeningen heeft overwogen, namelijk:

„Daarenboven dient de gemeenschapswetgeving, zoals het Hof herhaaldelijk heeft verklaard, met zekerheid kenbaar te zijn en moet de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar zijn. Die rechtszekerheid is in het bijzonder een dwingend vereiste in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben, ten einde de belanghebbenden in staat te stellen de omvang van hun verplichtingen nauwkeurig te kennen.”⁴

⁴ — Zie de arresten van 15 december 1987 in de zaken 326, 332, 336, 346 en 348/85, 237/86 en 239/86, Jurispr. 1987, blz. 5091, 5173, 5197, 5225, 5251 en 5271, met name het arrest van 15 december 1987 in zaak 325/85, Jurispr. 1987, blz. 5041, r. o. 18.

A fortiori moet de gemeenschapswetgeving duidelijk en nauwkeurig zijn, wanneer de niet-naleving ervan de toepassing van sancties, en zeker van strafsancties, tot gevolg kan hebben. In dat geval moet de onwettige handeling waarop straf is gesteld, in de communautaire norm zijn omschreven, en daarbij is het van geen belang, of de sanctie door de nationale wetgeving wordt bepaald. In dit licht moet mijns inziens het arrest Könecke⁵ worden gelezen, waarin het Hof overwoog,

„dat — al dan niet strafrechtelijke — sancties slechts kunnen worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat”.

In die zaak had het Hof onderzocht, of een bepaald voorschrift — uitgelegd aan de hand van de traditionele criteria, dat wil zeggen de bewoordingen, de context en het ermee beoogde doel — een dergelijke rechtsgrondslag opleverde, welke vraag het ontkennend beantwoordde. Zoals gezegd, lijkt het mij derhalve evident dat dat rechtszekerheidsvereiste, dat geldt voor de norm die een sanctie oplegt, evenzeer geldt voor de (materiële) norm die het ongeoorloofde feit omschrijft en definieert.

Ten slotte blijkt uit een ander arrest⁶, dat wanneer de overtreding van een aan een bepaalde procedure inherente norm (het ging om een bepaling waarin een dwingende termijn was vastgesteld) voor een Lid-Staat kan uitlopen op het verlies van financiële steun, het beginsel van rechtszekerheid verlangt dat deze bepaling

„duidelijk en nauwkeurig wordt geredigeerd, zodat de Lid-Staten met volle kennis

van de rechtstoestand kunnen beoordelen, welk belang de inachtneming van die (bepaling) voor hen heeft”.

7. Na deze opmerkingen kan ik overgaan tot de uitlegging van de thans in geding zijnde bepalingen.

Met betrekking tot de in artikel 6, lid 1, sub a, eerste streepje, neergelegde verplichting om het overzicht van de veestapel mee te delen, springt in het oog, dat in die bepaling geen uitdrukkelijke aanwijzing te vinden is waaruit blijkt dat die verplichting moet worden nagekomen *vóór* het begin van het tijdvak waarvoor om steun wordt verzocht.

Integendeel, ik meen dat de Bondsrepubliek Duitsland terecht stelt, dat men bij lezing van die bepaling — zowel naar de letter genomen als in haar context —, juist tot de omgekeerde conclusie moet komen, namelijk dat het overzicht van de veestapel aan het einde van de referentieperiode moet worden meegedeeld.

In de eerste plaats voert de Bondsrepubliek mijns inziens terecht aan, dat het verzoek waarin het overzicht van de veestapel wordt opgegeven, het verzoek om steun is, dat aan het einde van elk driemaandelijks steuntijdvak aan de nationale instanties wordt gezonden.

De Commissie heeft die stelling proberen te weerleggen met het argument, dat het in artikel 6, lid 1, bedoelde „verzoek” een eerste uiting is van de wil van de belanghebbende om in aanmerking te komen voor de speciale steun; het zou met name kunnen gaan om het in artikel 8, lid 2, van veror-

5 — Arrest van 25 september 1984, zaak 117/83, Könecke, Jurispr. 1984, blz. 3291, r. o. 7 en volgende.

6 — Arrest van 26 mei 1982, zaak 44/81, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1982, blz. 1855, r. o. 16.

dening nr. 1105/68⁷ bedoelde verzoek om registratie.

Dat argument klinkt echter weinig overtuigend. De mededeling van het overzicht van de veestapel dient periodiek te geschieden; alleen al daarom kan zij geen deel uitmaken van een handeling — de eerste uiting van de wil om van de betrokken regeling gebruik te maken — die per definitie eenmalig is. Maar bovendien lijkt het evident, dat het overzicht van de veestapel tegelijk met het verzoek om steun moet worden toegezonden, daar het overzicht noodzakelijk is voor de berekening van de steun zelf. Derhalve moet die mededeling te zamen met het verzoek geschieden en moet zij logischerwijze inlichtingen over de veestapel bevatten voor het tijdvak waarop de steun betrekking heeft.

8. Voorts betoogt de Commissie, dat die uitlegging van artikel 6, lid 1, sub a, eerste streepje, iedere zin zou ontnemen aan het bepaalde in het tweede streepje, dat de veehouders de verplichting oplegt de bevoegde instantie een verbintenis te zenden inhoudende „dat zij onmiddellijk kennis zullen geven van de wijzigingen in deze gegevens die tot een verandering in de hoogte van de steun zouden kunnen leiden”. Indien het overzicht van de veestapel *ex post* zou moeten worden meegedeeld, zou het reeds de wijzigingen bevatten die in het voorgaande kwartaal zijn opgetreden, waardoor de verplichting om onmiddellijk kennis te geven van die wijzigingen, overbodig zou worden.

Op dit punt wil ik opmerken, dat de bepalingen van artikel 6, lid 1, sub a, eerste en tweede streepje, elkaar weliswaar aanvullen, doch een verschillende draagwijdte hebben. Het eerste streepje betreft namelijk een periodiek over te leggen overzicht dat de

grondslag voor de steuntoekenning vormt, terwijl het tweede streepje de veehouder specifiek de verplichting oplegt de gegevens voortdurend bij te werken, hetgeen, zoals de Bondsrepubliek opmerkt, vooral van belang is voor de door de nationale autoriteiten te verrichten controle. Juist daarom staat die verplichting in zekere mate los van die welke in het eerste streepje is opgelegd; of het overzicht van de veestapel aan het begin dan wel aan het einde van de steunperiode wordt meegedeeld, beïnvloedt niet de werking van laatstbedoelde bepaling.

9. Samenvattend concludeer ik, dat uit artikel 6, lid 1, sub a, blijkt, dat het overzicht van de veestapel te zamen met het verzoek om steuntoekenning moet worden meegedeeld, dus aan het einde van het tijdvak waarvoor de steun wordt gevraagd.

Maar ook indien op dit punt twijfel zou blijven bestaan, moet in ieder geval worden geconcludeerd, dat de betrokken regeling geen voldoende duidelijke en nauwkeurige verplichting bevat ten aanzien van het ogenblik waarop de mededeling moet gebeuren. Onder die omstandigheden moet worden aangenomen, dat de betrokken verordening de nationale autoriteiten de mogelijkheid laat om dit specifieke punt te regelen, en om vrij te beslissen of zij de mededeling van de inlichtingen over de veestapel *ex ante* dan wel *ex post* verlangen.

Daaruit volgt, dat de Bondsrepubliek Duitsland in casu geen schending van de bepaling kan worden verweten en dat de bestreden beschikking op dit punt bijgevolg ongegrond is.

10. Zoals ik echter al zei, verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland ook

7 — PB 1968, L 184, blz. 24.

schending van verordening nr. 2793/77. Het gaat om artikel 4, lid 1, sub c, tweede streepje, dat weliswaar betrekking heeft op veehouders die ondermelk van zuivelfabrieken kopen, doch dat ingevolge de verwijzing in artikel 6, lid 1, sub b, van overeenkomstige toepassing is op veehouders die zelf de als diervoeder bestemde melk produceren.

Artikel 4, lid 1, sub c, tweede streepje, betreft de verbintenis van de veehouder om „voor het begin van ieder kalenderkwartaal het maximaal aantal kalveren van jonger dan vier maanden, die op het bedrijf zullen worden gehouden gedurende het betrokken kwartaal op te geven”.

Volgens de Commissie is die bepaling wegens de verwijzing in artikel 6 onder dezelfde voorwaarden van toepassing op veehouders/producenten van ondermelk, uiteraard afgezien van de aanpassing met betrekking tot de adressaat van de verklaring, die niet meer de zuivelfabriek is, maar de bevoegde nationale instantie.

De Bondsrepubliek daarentegen is van mening, dat wanneer deze bepaling op veehouders/producenten wordt toegepast, zij aldus moet worden gelezen, dat zij de verplichting oplegt om de verklaring betreffende het aantal kalveren niet vóór, maar na het betrokken kwartaal in te dienen. Verzoekster baseert deze conclusie op de verschillende wijze waarop de steun wordt uitbetaald aan veehouders die ondermelk bij zuivelfabrieken kopen, en aan veehouders die de ondermelk zelf produceren.

In het eerste geval wordt de steun niet rechtstreeks aan de veehouder uitbetaald,

maar aan de zuivelfabriek, die hem in de vorm van een overeenkomstige vermindering van de verkoopprijs doorgeeft aan de veehouder. Men moet er rekening mee houden, dat de prijsvermindering waarin de speciale steun tot uitdrukking komt, in dat geval wordt toegepast op melk die eerst in de toekomst zal worden gebruikt. Het is derhalve evident, dat het voor de correcte berekening van het bedrag ervan noodzakelijk is, dat de veehouder voorlopige inlichtingen verschafft, anders gezegd, inlichtingen die betrekking hebben op het gebruik van de melk in het bedrijf in de loop van het volgende kwartaal.

Het vereiste om de inlichtingen van tevoren mee te delen, zou daarentegen wegvallen voor veehouders/producenten van ondermelk, die de steun ontvangen voor melk die reeds in de loop van het voorgaande kwartaal is gebruikt.

Aangezien immers in dat geval de steun en de overeenkomstige forfaitaire verminderingen worden berekend nadat de ondermelk in het bedrijf is gebruikt, is het volstrekt logisch dat de inlichtingen over het maximaal aantal kalveren die op het bedrijf worden gehouden, *achteraf* worden meegedeeld, en dat zij betrekking hebben op de ontwikkeling tijdens het voorgaande kwartaal.

11. Verzoeksters stelling is stellig niet onlogisch. Zij gaat immers uit van de gedachte, dat de inlichtingen over het maximaal aantal kalveren in ieder geval het kwartaal moeten betreffen waarop de steun betrekking heeft. Bij veehouders/producenten van ondermelk gaat het dus om het voorgaande kwartaal en bij veehouders die hun melk bij zuivelfabrieken kopen, om het volgende kwartaal. In het eerste geval moeten de inlichtingen *achteraf* worden meegedeeld; in het tweede geval *vooraf*.

Ik wijs er echter op, dat de opgave vooraf van het maximaal aantal kalveren — op het belang waarvan het Hof in het arrest Nordbutter (zaak 9/85)⁸ heeft gewezen — niet alleen van belang is voor de berekening van de forfaitaire verminderingen, maar ook voor een doeltreffende controle door de nationale autoriteiten. Een opgave vooraf laat de veehouder immers minder ruimte, omdat hij steeds het risico loopt van een onverwachte controle en hij in dat geval elk verschil tussen de geconstateerde situatie en de eerder door hem meegedeelde prognoses moet kunnen verklaren.

De verplichte mededeling vooraf is dus ook in het geval van veehouders/producenten van ondermelk niet zonder zin.

Bovendien moet worden vastgesteld, dat die verplichting volstrekt ondubbelzinnig is geformuleerd in artikel 4, volgens hetwelk de opgave dient te geschieden „vóór het begin van ieder kalenderkwartaal”.

Gelet op de duidelijke bewoordingen van de bepaling en op het onmiskenbare belang van de opgave vooraf ter verzekering van doeltreffende controles, ben ik van mening, dat de uitlegging van artikel 4 waarop de Commissie de bestreden beschikking heeft gebaseerd, correct is.

12. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, het beroep te verwerpen en de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te verwijzen.

⁸ — Arrest van 8 oktober 1986, zaak 9/85, Nordbutter, Jurispr. 1986, blz. 2831.