CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 16 FEBRUARI 1977 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de uitleggingsvragen welke U in de zaak 84/76 — Collic — zult hebben te beantwoorden gaat het om een bepaald aspect van het premiestelsel voor het niet in de handel brengen van melk- en zuivelprodukten, zoals dat bij 's Raads verordening 1975/69 van 6 oktober 1969 in het leven is geroepen en in verordening 2195/69 van de Commissie van 4 november 1969 nader is uitgewerkt.

Ik meen er goed aan te doen eerst een beschrijving te geven van dit stelsel dat, naar men weet, één der middelen behelst waarmede de Gemeenschap aan de produktieoverschotten in deze sector het hoofd wenst te bieden. Er worden premies toegekend aan landbouwondernemers die volledig en definitief van het in de handel brengen van melk- en zuivelprodukten afzien. Met deze premies wordt allereerst beoogd de landbouwers een compensatie te bieden voor de aldus geleden inkomstenderving; in de zevende overweging van de considerans van verordening 1975/69 wordt dit met zoveel woorden gezegd. De Commissie heeft evenwel ten processe betoogd dat zij ook als aanmoedigingspremies — ter bevordering van de investeringen die met de overschakeling op vleesproduktie gemoeid zijn — zijn bedoeld.

In zijn genoemde verordening brengt de Raad alleen bedrijven met een verhoudingsgewijze grote opbrengst aan melk- en zuivelprodukten voor de premie in aanmerking. Volgens artikel 5 kunnen slechts landbouwers met ten minste 10 melkkoeien aanspraak op de premie maken. In artikel 6 wordt de verlening der premie afhankelijk gesteld van een schriftelijke verklaring, waarbij de begunstigde zich verbindt om volledig en definitief van de aflevering van melk- en zuivelprodukten af te zien.

Volgens artikel 8 wordt de premie uitbetaald in vijf termijnen, en wel in dier voege dat een bedrag van 100 r.e. per melkkoe wordt uitbetaald binnen drie maanden na het aangaan van de in artikel 6 bedoelde schriftelijke verbintenis; het resterend bedrag wordt in vier annuïteiten van wederom 100 r.e. uitgekeerd „indien de begunstigde ten genoegen van de bevoegde autoriteit heeft aangetoond, dat hij een even groot of groter aantal eenheden volwassen runderen houdt dan het aantal op de dag der indiening van het verzoek gehouden melkkoeien en tevens dat de in artikel 6 bedoelde verbintenis is nagekomen" (art. 8, lid 2, tweede alinea). Volgens artikel 16 van verordening 2195/69 van de Commissie „vorderen de Lid-Staten het bedrag als bedoeld in artikel 8, lid 2, eerste alinea, van diezelfde verordening" — i.e. de eerste termijn van 100 r.e. per melkkoe — „terug" wanneer de begunstigde met die bewijslevering in gebreke blijft.

Bij de berekening van het aantal volwassen koeien dat de betrokkene moet houden om aanspraak op de premie te kunnen blijven maken worden volgens artikel 2, lid 1, van verordening 2195/69 runderen beneden vier maanden buiten beschouwing gelaten, terwijl runderen van vier maanden of meer doch minder dan twaalf maanden voor 0,4 eenheden worden gerekend.

2. Om deze laatste bepaling gaat het in het uitleggingsverzoek van de Tribunal administratif te Rennes, waar de Franse landbouwer Collic een vordering aanhangig heeft gemaakt tegen het Fonds d'Orientation et de Régularisation des

1 — Vertaald uit het Italiaans.

Marchés Agricoles (FORMA), dat in Frankrijk met de uitbetaling van deze premies en de nodige controles is belast. De vordering luidde tot nietigverklaring van een dwangbevel, door FORMA jegens de heer Collic uitgevaardigd ten einde terugbetaling te bekomen van een reeds uitgekeerde premie wegens het niet in de handel brengen van melk- en melkveredelingsprodukten. Na de schriftelijke verbintenis, bedoeld in artikel 6 van 's Raads genoemde verordening, te hebben ondertekend was hij in het genot van de premie gesteld en bij de premieberekening was van een bestand van 14 melkkoeien bij indiening van de aanvraag uitgegaan. Er waren drie betalingen geschied op 14 mei 1970, 25 augustus 1971 en 18 augustus 1972; aan beide laatstgenoemde betalingen was een controle van FORMA voorafgegaan en daarbij was de toestand in orde bevonden. Bij de derde op 13 september 1973 uitgevoerde controle stelden de ambtenaren van FORMA evenwel vast dat betrokkene op zijn bedrijf slechts 4,4 stuks volwassen rundvee — volgens de berekening van artikel 2 van verordening 2195/69 — aanhield. Het mocht er dus voor worden gehouden dat hij zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen (met name die krachtens voormeld artikel 8, lid 2, tweede alinea van verordening 1975/69)-volgens hetwelk hij had moeten aantonen ten minste 14 stuks volwassen rundvee te bezitten — niet was nagekomen.

Maar alvorens maatregelen tegen de heer Collic te nemen meende FORMA een andere, vijf maanden later gehouden, controle te moeten afwachten — waarbij 6,4 „eenheden" op zijn bedrijf werden aangetroffen —; er werd toen een dwangbevel tegen hem uitgevaardigd volgens hetwelk hij van het ontvangen premiebedrag FF 11 633,79 moest terugbetalen (dit bedrag is later met omstreeks een derde verminderd). In het geding voor de Tribunal administratif te Rennes heeft verzoeker de methode, door FORMA gevolgd bij de berekening van het aantal door hem gehouden volwassen runderen aangevochten: een juiste toepassing van die methode zou tot de uitkomst leiden dat hij in bedoeld tijdvak het gemeenschapsrecht ten volle had nageleefd. Hij wijst er op dat hij ten tijde van de beide laatste controles behalve de door FORMA gereleveerde eenheden op zijn bedrijf 150 kalveren beneden de vier maanden had lopen, die hij vervolgens boven de leeftijd van vier en een halve maand heeft verkocht. Zijns inziens dient bij de toepassing van artikel 2, lid 1, van verordening 2195/69 de leeftijd der dieren op het tijdstip van verkoop in aanmerking worden genomen. FORMA brengt hiertegen in dat ook wie op het tijdstip van controle kalveren wil meetellen die bestemd zijn om boven de leeftijd van vier maanden te worden verkocht, toch het aantal „eenheden volwassen rund" van de betrokken landbouwer slechts in aanmerking kan nemen voor de tijd van hun aanwezigheid op het bedrijf, waarbij er van mag worden uitgegaan dat de dieren normaliter het hele jaar op het bedrijf zijn. Bij kalveren zou dus de tijd moeten worden geteld welke zij na het bereiken van de leeftijd van vier maanden op het bedrijf zijn. FORMA beroept zich te dien aanzien op een circulaire van de Franse minister van Landbouw (nr. 4.038 van 15. 1. 1971), volgens welke runderen die korter dan een jaar op het bedrijf zijn voor de toepassing van de onderwerpelijke communautaire regeling „seront décomptés dans leur catégorie proportionnellement à leur temps de présence".

Aan de hand van dit criterium heeft FORMA, in aanmerking nemende dat betrokkene zijn 150 kalveren vier en een halve maand oud heeft verkocht, gemeend ze voor ten hoogste 15 dagen te mogen tellen. Vermenigvuldigt men het aantal kalveren met de duur van hun aanwezigheid, uitgedrukt in gedeelten van een jaar

(i.e. $150 \times \frac{0,5}{12}$),

en past men op de uitkomst van die berekening de coëfficiënt van 0,4 toe, genoemd in artikel 2, lid 1, sub b, van genoemde verordening der Commissie, dan

komt men tot het resultaat dat er, behalve de bij controle reeds getelde eenheden, in de loop van het betrokken jaar op verzoekers bedrijf nog 2,5 „eenheden volwassen rund" aanwezig zouden zijn geweest.

Zijnerzijds heeft de heer Collic de juistheid van het criterium „pro rata temporis" betwist, in de eerste plaats stellende dat men er zich toe dient te beperken het aantal boven de leeftijd van vier maanden verkochte kalveren met voormelde coëfficiënt te vermenigvuldigen; maar zelfs wanneer men de omstreden maatstaf zou willen aanleggen, zou de tijd die met het opfokken van een kalf gemoeid was (in casu: vier en een halve maand) volledig in aanmerking moeten worden genomen.

In zijn vonnis van 7 juli 1976, gewijzigd bij vonnis van 6 augustus 1976, heeft de Tribunal administratif te Rennes het Hof van Justitie krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag de navolgende vragen gesteld:

a) Mogen, gezien artikel 2 van verordening (EEG) 2195/69 de op het bedrijf aanwezige stuks rundvee naar gelang van de duur hunner aanwezigheid in aanmerking worden genomen?
b) Moet bij de bepaling van de omrekeningscoëfficiënten worden uitgegaan van de leeftijd der runderen op het tijdstip van de controle dan wel op het tijdstip waarop ze in de handel worden gebracht, indien de ontvanger van de premies aantoont dat zijn runderen na meer dan vier maanden worden verhandeld?
c) Zijn voor uitlegging van genoemde verordening, en met name van artikel 2, nadere gegevens vereist die voor de oplossing van het geschil van belang kunnen zijn?

3. Ter beantwoording van de vragen van de nationale rechter zal mijns inziens artikel 8, lid 2, tweede alinea, van 's Raads verordening nog vóór artikel 2, lid 1, van de verordening der Commissie moeten worden uitgelegd. Zoals ik reeds opmerkte, wordt in artikel 8 voor de uitbetaling van de vier annuïteiten (tezamen 50 % van de premie belopende) de voorwaarde gesteld dat de begunstigde twee dingen ten genoegen van de bevoegde autoriteit heeft aangetoond, te weten: „dat hij een even groot of groter aantal eenheden volwassen runderen houdt dan het aantal op de dag der indiening van het verzoek gehouden melkkoeien" alsook dat hij de verbintenis om volledig en definitief van de verhandeling van melk- en zuivelprodukten af te zien, is nagekomen. Daaruit volgt zonder meer dat de landbouwer aan wie de premie wordt toegekend, zich niet alleen verplicht van commercialisatie af te zien doch ook op zich neemt om gedurende ten minste vijf jaren een aantal volwassen runderen aan te houden overeenkomende met zijn vroeger melkveebestand. Daarmede is de juistheid aangetoond van hetgeen de Commissie ten processe heeft betoogd, namelijk dat verordening 1975/69 ook bedoeld was om het fokken van rundvee voor de vleesmarkt aan te moedigen.

De verplichting om gedurende een bepaalde tijd een zeker aantal runderen aan te houden wil ook niet zonder meer zeggen dat men onafgebroken dezelfde stuks vee op zijn bedrijf moet houden. Zulk een uitlegging zou duidelijk in strijd komen met de marktbelangen; slachtvee wordt normaliter na een tijd die van enkele maanden tot twee à drie jaar varieert, verkocht. Terecht heeft men dan ook in artikel 8, lid 2, tweede alinea, de landbouwer met zoveel woorden de verplichting opgelegd „een even groot of groter aantal eenheden volwassen runderen" te houden „dan het aantal [te voren] gehouden melkkoeien", ongeacht eventuele wijzigingen in de samenstelling van de veestapel.

Volgens een strenge uitlegging van deze verplichting zou men het voorgeschreven aantal gedurende vijf jaar onafgebroken op zijn bedrijf moeten hebben: bij de verkoop van één of meer stuks rundvee zou er tegelijkertijd voor vervanging moe-

ten worden gezorgd, zodat er voortdurend een minimumbestand wordt aangehouden. Voor nakoming van een doorlopende verplichting is onafgebroken bezit vereist. Ook is het te verdedigen dat wanneer de continuïteit kortstondig wordt onderbroken, perioden gedurende welke het bestand bij het voorgeschreven minimum ten achter blijft kunnen worden gecompenseerd door tijdvakken waarin men meer dan het voorgeschreven aantal aanhoudt. Evenwel zal moeten worden uitgemaakt hoe eenheden die slechts gedurende een zekere tijd op het bedrijf aanwezig zijn geweest en vervolgens door een groter of kleiner aantal andere runderen zijn vervangen, dienen te worden berekend. Het lijkt mij niet alleen juist, doch volledig met het gemeenschapsrecht te verenigen wanneer men daarbij de tijdsfactor in aanmerking neemt.

Wat voorts de te volgen methode betreft: gezien het aantal bewijsleveringen dat de landbouwer jaarlijks heeft op te brengen om voor betaling van de premietermijnen in aanmerking te komen, acht ik het correct dat men uitrekent hoe lang, over een jaar gerekend, de verschillende dieren op het bedrijf zijn geweest. Anders zou men eenvoudigweg moeten vaststellen hoeveel stuks rundvee er op een bepaald ogenblik — dat van de controle dan wel dat waarop het recht op een bepaalde termijn verschijnt — aanwezig zijn; maar die oplossing zou zich met de continuïteit van de hierbedoelde verplichting niet verdragen; het ware onbillijk een landbouwer die alleen op de peildatum het voorgeschreven aantal eenheden aanhoudt en zich voor het overige van zijn verplichting afmaakt op een lijn te stellen met iemand die zijn verplichting gedurende het gehele jaar nakomt. Ook zou iemand de dupe kunnen worden die in de regel, doch op het tijdstip van controle toevallig niet, het voorgeschreven aantal eenheden aanhoudt.

De door het Franse interventiebureau toegepaste berekening „pro rata", volgens welke de runderen worden geteld naar gelang van de duur van hun — over het jaar berekende — aanwezigheid op het bedrijf waar de controle plaatsvindt, lijkt mij dan ook ten volle in overeenstemming met de doelstellingen van het gemeenschapsrecht.

Voorts zij opgemerkt dat de nationale rechter, die in zijn eerste vraag alleen artikel 2 van verordening 2195/69 ter sprake brengt en vraagt of, gezien dit artikel, de desbetreffende runderen naar gelang van de duur hunner aanwezigheid in aanmerking *mogen* worden genomen, twijfel schijnt te koesteren over de vraag of de in dat artikel genoemde berekeningscriteria mogen worden gewijzigd door vermenigvuldiging met een getal dat aangeeft gedurende welk gedeelte van het jaar de runderen stuk voor stuk op het bedrijf zijn geweest. Die twijfel is ongegrond. In artikel 2, lid 1, worden alleen de „omrekeningscoëfficiënten" vastgesteld welke ter berekening van het aantal eenheden volwassen rund moeten worden aangehouden; er wordt echter niet bij gezegd dat men niet *ook*, zoals in artikel 8 van verordening 1975/69 stilzwijgend besloten ligt, de tijdsfactor in aanmerking mag nemen.

4. Omdat de aan betaling der premietermijnen voorafgaande controles van het nationale interventiebureau er toe dienen om vast te stellen of de landbouwer *gedurende het jaar na de voorafgaande controle steeds* aan zijn verplichtingen heeft voldaan, zal men ter vaststelling van de omrekeningscoëfficiënt bedoeld in artikel 2, moeten nagaan hoe oud het vee aan het einde van bedoelde periode (dat wil zeggen op het tijdstip van controle) is. Daarentegen zal bij runderen die de landbouwer in de loop van het jaar heeft bezeten, doch vóór de controle heeft verkocht, moeten worden gewerkt met de leeftijd op het tijdstip van verhandeling: ook die dieren behoren volgens de door mij voorgestane uitlegging van artikel 8 van verordening 1975/69, tot de eenheden welke betrokkene op zijn bedrijf moet houden. Zoals gezegd, zal het criterium „pro rata temporis"

uiteraard op beide groepen runderen moeten worden toegepast.

Dat de premiegerechtigde bij een van de jaarlijks gehouden controles aantoont dat op bedoeld tijdstip op het bedrijf aanwezige kalveren beneden de leeftijd van vier maanden naderhand zullen worden verkocht, is echter mijns inziens voor de berekening van de „eenheden" irrelevant. Alleen wanneer er een jaar later aanleiding zou zijn om opnieuw tot controle over te gaan, zou rekening gehouden moeten worden met het feit dat kalveren boven de leeftijd van vier maanden nog enige tijd op het bedrijf zijn gebleven — en voor de omrekeningscoëfficiënten zal daarbij van de leeftijd der kalveren op het tijdstip van verkoop moeten worden uitgegaan.

Er is niets tegen dat de interventiebureaus, ten einde met bijzondere situaties en de bijzondere behoeften van bepaalde bedrijven dan wel van de betrokken regio rekening te houden, in de praktijk enige soepelheid aan de dag leggen. Zij dienen daarbij echter redelijkerwijze bepaalde grenzen in acht te nemen; anders bestaat het gevaar dat situaties die zich niet verdragen met het beginsel van continuïteit in de landbouwproduktie — dat, naar wij zagen, in de desbetreffende rechtsregelen is aanvaard — worden bestendigd.

Het Franse interventiebureau heeft zich ten deze wel degelijk flexibel betoond door, toen de controle van 13 september 1973 tot een negatief resultaat had geleid, vijf maanden met een nader onderzoek te wachten ten einde betrokkene in de gelegenheid te stellen de situatie te regulariseren.

5. Ten slotte zal nog moeten worden ingegaan op een tijdens het debat gerezen vraag welker beantwoording de uitlegging van artikel 2 van de verordening der Commissie kan vergemakkelijken — waarmede tevens de derde vraag van de nationale rechter zal zijn beantwoord —. Wij zagen dat in genoemd artikel 2, lid 1, voor runderen beneden vier maanden een omrekeningscoëfficiënt van nihil is vastgesteld. Wanneer zich nu tussen de koeien welke de landbouwer bij controle op zijn bedrijf aanhield dan wel in de loop van het jaar in zijn bezit heeft gehad en vervolgens verkocht, één of meer kalveren boven de leeftijd van vier maanden hebben bevonden, moet dan bij toerekening „pro rata temporis" alleen de tijd in rekening worden gebracht welke de kalveren stuk voor stuk op het bedrijf hebben doorgebracht nadat zij de leeftijd van vier maanden hadden bereikt, of moet er vanaf de geboorte worden geteld?

Men zou het er voor kunnen houden dat wanneer een rund beneden de leeftijd van vier maanden met het oog op de vleesproduktie nog geen gewicht in de schaal legt — zodat het voor de berekening van het aantal op de onderneming aanwezige „eenheden" buiten beschouwing blijft — de opfokperiode volledig zou moeten worden medegeteld wanneer het beest eenmaal de minimum leeftijd, bedoeld in voormeld artikel 2, lid 1, heeft bereikt waarmede men de inspanningen welke die fokker zich getroost heeft, recht zou doen wedervaren—. Voorts heeft de Commissie ten processe verklaard dat artikel 2 van haar verordening — waarin jongere dieren, die de eerste vier maanden vrijwel geheel met moedermelk worden gevoederd, van de berekening zijn uitgesloten, terwijl voor runderen tussen de vier maanden en een jaar, voorzover ten dele nog met moedermelk gevoederd, een lagere coëfficiënt is vastgesteld — bedoeld is om te verzekeren dat de premieontvanger de op zijn bedrijf geproduceerde voedergewassen voor de vleesproduktie bestemt.

Daaruit zou volgens de Commissie volgen dat de uitsluiting van de eerste vier maanden over de gehele linie moet gelden, zulks in overeenstemming met het streven om een blijvende omschakeling op vleesproduktie in de hand te werken.

Waar het hier om een verordening van de Commissie zelf gaat, mag mijns inziens ook worden afgegaan op haar ver-

klaringen nopens de beweegredenen en de doelstellingen waardoor zij zich bij het formuleren van de hierbedoelde bepaling zou hebben laten leiden. Het was natuurlijk beter geweest wanneer een doelstelling van zoveel belang als de onderhavige in de considerans der verordening met zoveel woorden zou zijn omschreven, te meer waar de Commissie verplicht is in de redengeving van haar besluiten, die van algemene strekking eronder begrepen, de nodige feitelijke en juridische gegevens met betrekking tot haar beweegredenen te verstrekken. Opheldering dienaangaande is, naar het Hof reeds meermalen uitsprak, noodzakelijk, hetzij ten einde de geadministreerden in staat te stellen zich rekenschap te geven van de bedoeling en de werkelijke draagwijdte van te hunnen aanzien genomen maatregelen, hetzij om de rechter in staat te stellen zulke besluiten op hun rechtmatigheid te toetsen.

Maar op grond van zulke formele bedenkingen mag het er niet voor worden gehouden dat bij de uitlegging van de bedoelde bepaling geen acht zou mogen worden geslagen op hetgeen het betrokken orgaan — bij de uitvoering van 's Raads basisverordening — voor ogen heeft gestaan. Gezien de bedoelingen welke aan de redactie van voormeld artikel 2, lid 1, ten grondslag hebben gelegen, zal derhalve moeten worden aangenomen dat het tijdvak van vier maanden door een rund na de geboorte op een bedrijf doorgebracht, ook voor de toepassing van het criterium „pro rata temporis" niet mag worden medegeteld.

6. Ik concludeer dat het Hof de vragen, krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag door de Tribunal administratif te Rennes zal beantwoorden door voor recht te verklaren dat:

1. artikel 8 van 's Raads verordening 1975/69 en artikel 2 van verordening 2195/69 van de Commissie medebrengen dat „eenheden volwassen rund" voor de annuïteiten van de premie wegens het niet in de handel brengen van melk- en zuivelprodukten, naar evenredigheid van de tijd van hun verblijf op de onderneming behoren te worden gesteld.

2. bij de toepassing van de omrekeningscoëfficiënt van artikel 2 van verordening 2195/69 van de Commissie de leeftijd der op het bedrijf aanwezige runderen op het tijdstip van controle in aanmerking behoort te worden genomen, terwijl bij runderen die het voorafgaande jaar op het bedrijf zijn geweest, met het tijdstip van verkoop te rade moet worden gegaan.

3. bij toerekening „pro rata temporis" van „eenheden volwassen rund" ter fine als sub 1 bedoeld, die eerste vier maanden buiten beschouwing moeten worden gelaten.