CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON

van 29 september 1993 *

Mijnheer de President,
Mijne heren Rechters,

1. De vier u gestelde prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Hannover geven u gelegenheid u wederom te buigen over het evenredigheidsbeginsel, toegepast op de weigering een premie toe te kennen ingeval van niet-nakoming van de in de gemeenschapswetgeving daartoe gestelde voorwaarden.

2. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees in ingesteld bij verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968. [1] Artikel 4 b van deze verordening, ingevoegd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 467/87 van de Raad van 10 februari 1987 [2], voerde een stelsel van speciale premies voor de producenten van rundvlees in. De uitvoeringsbepalingen voor dit stelsel zijn neergelegd in verordening (EEG) nr. 714/89 van de Commissie van 20 maart 1989 [3] (hierna: „verordening"), waarover het in deze zaak gaat.

3. Deze verordening legt de voorwaarden vast voor de toekenning van de in genoemd artikel 4 b bedoelde speciale premie.

4. Zij bepaalt met name dat de producent zich moet verbinden de mannelijke runderen waarvoor hij de premie aanvraagt [4], gedurende een door elke Lid-Staat vastgestelde minimumperiode op zijn bedrijf te houden. Deze periode ligt tussen twee en vijf maanden. [5]

5. Overgangsbepalingen [6] bieden de mogelijkheid van deze verplichting af te wijken in twee gevallen welke zijn vastgesteld: in artikel 11, leden 1 en 2, van de verordening.

6. Van de verplichting vrijgesteld zijn:

— de producenten in de Lid-Staten waar de speciale premie voor het eerst wordt toegekend (lid 1);

— in de andere Lid-Staten, en te hunner beslissing, de producenten die een premie aanvragen voor bijna afgemeste dieren. In dat geval gelden voor de aanvraag vier voorwaarden: i) zij moet tussen 3 april en 4 juni 1989 worden ingediend, ii) de dieren moeten op de datum van indiening van de aanvraag minstens twaalf maanden oud zijn, iii) zij moeten minstens één maand op het bedrijf zijn gehouden, iv) zij moeten vóór 3 september 1989

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Verordening houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB 1968, L 148, blz. 24).

2 — Verordening tot wijziging van verordening (EEG) nr. 805/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, alsmede van de premieregelingen in die sector (PB 1987, L 48, blz. 1).

3 — Verordening houdende uitvoeringsbepalingen van het stelsel van de speciale premie voor producenten van rundvlees (PB 1989, L 78, blz. 38).

4 — De dieren die recht geven op de premie, worden in de verordening aangeduid als „subsidiabel".

5 — Artikel 2, tweede streepje, en artikel 8, lid 2.

6 — Achtste overweging van de verordening.

zijn geslacht of naar een derde land zijn uitgevoerd (lid 2).

7. Artikel 8 van de verordening bepaalt: „de door iedere Lid-Staat aangewezen bevoegde instanties gaan door administratieve controles en controles ter plaatste na of de voorschriften van de speciale premieregeling worden nagekomen".

8. Artikel 9 voorziet in een stelsel van sancties op de niet-nakoming van de voorwaarden voor toekenning van de premie.

9. Lid 1 luidt: „indien uit de controle blijkt dat het aantal subsidiabele dieren kleiner is dan het aantal dieren waarvoor de premie is aangevraagd, wordt (...) geen enkele premie toegekend".

10. Het recht op premie blijft echter bestaan, indien het lagere aantal dieren het gevolg is van „het natuurlijke verloop van de veestapel" of van „overmacht", mits de bevoegde instantie hiervan tijdig in kennis is gesteld (artikel 9, leden 2 en 3).

11. Artikel 9, lid 4, bepaalt ten slotte: „wanneer het werkelijke aantal subsidiabele dieren minder dan 5 % van het opgegeven aantal verschilt (...), wordt de premie voor het aantal subsidiabele dieren verminderd met 20 % uitgekeerd (...)".

12. Schumacher vroeg op 25 april 1989, op grond van artikel 11, lid 2, een speciale premie aan voor 32 mannelijke mestrunderen van minstens twaalf maanden oud, die voor 3 september 1989 zouden worden geslacht.

13. Uit de stukken die de producent aan de bevoegde instanties heeft overgelegd, blijkt dat 27 dieren tussen 20 juni 1989 en 17 augustus 1989 zijn geslacht en vijf andere op 25 september 1989, dus 22 dagen na de in artikel 11, lid 2, van de verordening genoemde uiterste datum.

14. Bijgevolg wees de Bezirksregierung Hannover, op 12 oktober 1989, overeenkomstig artikel 9, lid 1, de premieaanvraag integraal af.

15. Schumacher stelde tegen deze beschikking beroep in bij het Verwaltungsgericht Hannover, stellende dat hij recht had op de speciale premie voor ten minste 27 runderen, waarvoor alle vereiste voorwaarden zijns inziens waren vervuld.

16. De verwijzende rechter acht in het aan hem voorgelegde geval twee omstandigheden van belang: het verschil tussen het aantal subsidiabele dieren (27) en het opgegeven aantal (32) is niet het gevolg van een „natuurlijk verloop" noch van „overmacht", zodat de leden 2 en 3 van artikel 9 hier niet van toepassing zijn. Lid 4 van artikel 9 acht hij evenmin van toepassing, daar het verschil tussen het aantal subsidiabele dieren en het opgegeven aantal meer dan 5 %. [7]

7 — Zie de uiteenzettingen van de rechter a quo over dit punt (verwijzingsbeschikking).

17. De rechter a quo vraagt zich af, of de sanctie in artikel 9, lid 1, van de verordening niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, en stelt u vier vragen die aldus kunnen worden samengevat [8]:

1) Is dit artikel van toepassing op premieaanvragen krachtens artikel 11, lid 2?

2) Omvat het begrip „controle" in artikel 9, lid 1, ook de verificatie van stukken?

3) Is artikel 9, lid 1, van toepassing, als artikel 9, lid 4, niet van toepassing is?

4) Zo ja, is het in strijd met het evenredigheidsbeginsel?

18. De eerste en de derde vraag gaan erom, of artikel 9 in zijn geheel van toepassing is op de in artikel 11, lid 2, bedoelde premies. Ik behandel de vragen te zamen.

19. Artikel 19 stelt sancties op de niet-nakoming van de voorwaarden voor de premietoekenning.

20. De bedoeling ervan is de „voorkoming en bestraffing van onregelmatigheden en bedrog". [9]

21. Het gevaar van bedrog bestaat evenzeer met betrekking tot de algemene regeling van de speciale premie (artikel 2 van de verordening) als met betrekking tot de overgangsregeling die geldt voor de staten waar de premie voor de eerste keer of voor bijna afgemeste dieren wordt toegekend (artikel 11).

22. Een dier is niet subsidiabel ingeval van i) te late slacht (artikel 11, lid 2, derde streepje), ii) te korte verblijfsduur op het bedrijf (artikel 11, lid 2, tweede streepje), iii) niet-nakoming van de voorwaarden betreffende de leeftijd van de dieren (artikel 11, lid 2, eerste streepje), iv) overschrijding van het aantal subsidiabele dieren (artikel 1, lid 2), enzovoort.

23. Artikel 9 geldt, ongeacht de reden waarom een dier niet subsidiabel is, en de voor de aanvraag toepasselijke regeling. Er mag geen onderscheid worden gemaakt daar waar de verordening zulks niet doet.

24. Het lijdt derhalve geen twijfel dat een dier dat niet vóór de in artikel 11, lid 2, derde streepje, is geslacht, niet subsidiabel is in de zin van artikel 9, lid 1.

25. Wanneer het verschil tussen het aantal subsidiabele dieren en het opgegeven aantal dieren de 5 % overschrijdt, vindt artikel 9, lid 4, geen toepassing.

26. Hieruit volgt dat artikel 9, lid 1, van toepassing is op de producent die, in een aanvraag voor de speciale premie krachtens artikel 11, lid 2, bij een totaal van 32 dieren 5 niet-subsidiabele dieren — wegens te late

8 — Zie voor de tekst het rapport ter terechtzitting (I, 2 in fine).
9 — Vierde overweging van de verordening.

slacht — meetelt. Dit is trouwens ook de mening van de rechter a quo [10], evenals van de Commissie. [11]

27. Ook over het begrip controle in artikel 9, lid 1 — het onderwerp van de tweede vraag — deel ik, met de Commissie [12], de mening van de rechter a quo. [13]

28. Volgens artikel 8 van de verordening oefenen de Lid-Staten een twee soorten van controle uit: controles ter plaatse en „administratieve controles". Met deze laatste moet de juistheid van de door de aanvrager overgelegde stukken kunnen worden geverifieerd. Zo kan door vergelijking van het in de premieaanvraag vermelde aantal dieren met het in de slachtbewijzen vermelde aantal [14] worden gecontroleerd, of de dieren inderdaad vóór de in artikel 11, lid 2, derde streepje, gestelde termijn zijn geslacht. Zou een dergelijke verificatie niet worden toegestaan, dan zou artikel 8 zonder effect blijven.

29. Hoe is het hier nu gesteld met de in de vierde vraag bedoelde eerbieding van het evenredigheidsbeginsel.

30. Allereerste zij opgemerkt dat de kwestie van de geldigheid, wat het evenredigheidsbeginsel betreft, van maatregelen waarbij de marktdeelnemers financiële lasten worden opgelegd [15], u niet is voorgelegd. De nietnakoming van de voorwaarden voor de toekenning van de speciale premie aan producenten van rundvlees heeft enkel tot gevolg dat het voordeel in de vorm van deze premie verloren gaat.

31. Zoals u in uw arrest van 21 januari 1992 [16] hebt geoordeeld, dient u „maatregelen die de vervulling van bepaalde voorwaarden of de inachtneming van bepaalde termijnen voor het verrichten van transacties of voor de indiening van aanvragen of stukken op straffe van verlies van het recht op een voordeel voorschrijven, aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen". [17]

32. In een dergelijk geval dient, zo oordeelde u, te worden onderzocht „of de in die bepaling vervatte maatregelen niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het met de geschonden regeling beoogde doel. Met name moet worden nagegaan, of de middelen waarmee de bepaling het gestelde doel tracht te bereiken, in een redelijke verhouding staan tot het belang van dit doel, en of zij noodzakelijk zijn om het te bereiken (...)" [18]

33. De gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector rundvlees heeft ten doel een aanzienlijke daling van de prijzen te

10 — Verwijzingsbeschikking.
11 — Opmerkingen van de Commissie.
12 — Ibidem.
13 — Verwijzingsbeschikking.
14 — Ibidem.
15 — Zie arrest van 11 juli 1989 (zaak 265/87, Schräder/Hauptzollamt Gronau, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 21) betreffende de regeling van de medeverantwoordelijkheidsheffing op de graanverwerkers, en arrest van 16 oktober 1991 (zaak C-24/90, Werner Faust, Jurispr. 1991, blz. I-4905, r. o. 12) betreffende de heffing van een extra bedrag boven de invoerrechten.
16 — Zaak C-319/90, Pressler, Jurispr. 1992, blz. I-203.
17 — R. o. 11.
18 — R. o. 12.

vermijden, met name door middel van interventiemaatregelen. [19] Voor de aanpassing en ter beperking van de gevolgen van deze interventieregeling [20] is bij de verordeningen (EEG) nr. 467/87, (EEG) nr. 468/87 en de onderhavige verordening een speciale premieregeling ingesteld, die van tijdelijke aard is [21] en een overgangskarakter heeft [22] en ten doel heeft het inkomen van de producenten tijdens deze aanpassingsperiode op peil te houden. [23]

34. Daar de Gemeenschap deze voorlopige maatregelen gerechtvaardigd achtte voor een beperkte tijd, was het van belang dat zij na afloop van die tijd geen toepassing meer vonden. Het is dan ook begrijpelijk dat in de verordening een termijn is vastgesteld voor de slacht van de betrokken dieren.

35. De vaststelling van een slachttermijn, op overschrijding waarvan de sanctie van het verlies van de premie is gesteld, vindt haar verklaring derhalve niet alleen in de bedoeling dat de regeling behoorlijk werkt, maar is tevens bedoeld om een oneigenlijk gebruik van de regeling te voorkomen.

36. Voorts wordt in lid 4 van artikel 9 rekening gehouden met het aanzienlijk nadeel door het integraal verlies van de premie bij een zeer gering verschil tussen het werkelijk aantal subsidiabele dieren en het opgegeven aantal. De premie wordt dan alleen verlaagd. [24] Deze maatregel is getroffen met het oog op de „nodige inschikkelijkheid voor kleinere overtredingen" [25] en geeft aan dat de communautaire wetgever het evenredigheidsbeginsel in aanmerking heeft genomen.

37. Ten slotte zij opgemerkt dat het recht op de premie blijft bestaan, als het lagere aantal dieren het gevolg is van natuurlijke omstandigheden of overmacht, en de bevoegde instantie daarvan tijdig in kennis is gesteld.

38. Zoals men ziet, wordt de premie slechts in haar geheel gederfd wanneer het werkelijke aantal subsidiabele dieren *veel lager* uitvalt en dit niet wordt veroorzaakt door het natuurlijke verloop van de veestapel noch door overmacht.

39. In een dergelijk geval diende een sanctie te worden gesteld op hetzij de grove nalatigheid (de producent kent de uiterste slachtdatum vanaf de datum van indiening van zijn premieaanvraag en tussen die beide data liggen meerdere maanden), hetzij eventueel het bedrog van de producent.

40. Het moge dan ook duidelijk zijn dat in geen dezer gevallen plaats is voor bijstand van de Gemeenschap.

41. De rechter a quo maakt nog melding [26] van een advies van de Commissie, volgens hetwelk de premie ook bij niet-nakoming van de merkingsverplichting voor alle dieren van een kudde zou kunnen worden toegekend. Hier zij volstaan met de opmerking,

19 — Zie artikelen 5 en 6 van verordening (EEG) nr. 805/68.

20 — Zie vierde overweging van verordening (EEG) nr. 467/87.

21 — Zie artikel 4 b van verordening (EEG) nr. 805/68, ingevoegd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 467/87.

22 — Zie artikel 11 van de verordening.

23 — Zie zesde overweging bij verordening (EEG) nr. 467/87.

24 — Cf. arrest van 8 oktober 1986 (zaak 9/85, Nordbutter, Jurispr. 1986, blz. 2831, r. o. 17).

25 — Vierde overweging van de verordening.

26 — Verwijzingsbeschikking.

dat dit advies, afgezien van het feit dat de strekking ervan door de Commissie wordt betwist en dat het het Hof niet kan binden, in 1987 is uitgebracht en dus niet betrekking kan hebben op een speciale premieregeling voor producenten van rundvlees, waarvan de uitvoeringsbepalingen later zijn vastgesteld.

42. Ik merk ten slotte nog op, dat volgens uw vaste rechtspraak „moet worden erkend dat de communautaire instellingen op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een ruime discretionaire bevoegdheid bezitten, overeenkomend met de verantwoordelijkheid die hun bij het Verdrag is opgelegd". [27]

43. Ik ben derhalve van mening dat bij onderzoek van genoemd artikel 9, lid 1, niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan, wat het evenredigheidsbeginsel betreft, kunnen aantasten.

44. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging, voor recht te verklaren:

„1) Wanneer de leden 2 en 3 van artikel 9 van verordening (EEG) nr. 714/89 van de Commissie van 20 maart 1989 geen toepassing vinden, is lid 1 van dit artikel van toepassing op de in artikel 11, lid 2, van die verordening bedoelde premieaanvragen van de producenten van rundvlees.

2) Het begrip ‚controle' in artikel 9, lid 1, omvat de verificatie van de stukken die de aanvrager aan de bevoegde nationale instanties heeft overgelegd ten bewijze dat hij aan de vereiste voorwaarden voor de uitkering van de premie voldoet.

3) Bij onderzoek van deze bepaling is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan, wat het evenredigheidsbeginsel betreft, kunnen aantasten."

27 — Arrest van 8 april 1992 (zaak C-256/90, Mignini, Jurispr. 1992, blz. I-2651, r. o. 16).