# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 13 juni 1989 *

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

## A — De feiten

1. In de zaken waarin ik vandaag conclusie neem, wordt de vraag gesteld of de diverse premieregelingen, waarin de gemeenschappelijke marktordening voor schape- en geitevlees [1] voor verschillende regio's van de Gemeenschap voorziet, in overeenstemming is met de in het EEG-Verdrag neergelegde beginselen van non-discriminatie, gelijke behandeling en vrij verkeer.

2. Verzoekers in het hoofdgeding komen op tegen de beschikkingen van de Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (Ofival), waarin krachtens artikel 5 van verordening nr. 1837/80 hun respectieve premies ter compensatie van inkomensverlies bij de schapevleesproduktie werden vastgesteld. Zij zijn van mening, dat de som van premies en ontvangsten hen geen inkomen kan opleveren, dat met de per seizoen vastgestelde basisprijs overeenkomt. Aldus worden zij benadeeld ten opzichte van de producenten in regio 5 (Groot-Brittannië), voor wie dank zij de toekenning van de variabele slachtpremie wel is gegarandeerd dat zij de per seizoen vastgestelde basisprijs bereiken.

3. Om deze redenen vroegen zij bij verweerder in het hoofdgeding een variabele slachtpremie aan. Subsidiair vroegen zij deze premie aan voor een bedrag, dat moest worden berekend op basis van het verschil tussen de officieel vastgestelde marktprijs op het tijdstip van de verkoop van hun slachtdieren en de op hetzelfde tijdstip geldende basisprijs.

4. Aangezien verweerder in het hoofdgeding de aanvragen had afgewezen, hebben de door verzoekers ingeschakelde tribunaux administratifs te Dijon en te Amiens het Hof prejudiciële vragen voorgelegd met het verzoek om een uitspraak over de verenigbaarheid van de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 1837/80 van de Raad met de eerder genoemde beginselen van het EEG-Verdrag.

5. Op de details van het prejudiciële verzoek, de opmerkingen van betrokken partijen, alsook de hier omstreden marktordening voor schape- en geitevlees zal ik, voor zover noodzakelijk, nader ingaan bij de beoordeling rechtens. Voor het overige verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting.

## B — Beoordeling rechtens

6. Om te beginnen acht ik het met het oog op de tamelijk ruime formulering in de prejudiciële verzoeken en de omvangrijke op-

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Verordening nr. 1837/80 van de Raad van 27 juni 1980, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schape- en geitevlees, PB 1980, L 183, blz. 1.

merkingen van de betrokken partijen noodzakelijk, het onderwerp van de onderhavige procedure in te perken. In het hoofdgeding gaat het namelijk om de vraag of verzoekers aanspraak kunnen maken op een hogere premie dan de hen ter compensatie van hun inkomensverlies toegekende premie. Derhalve behoeft de verenigbaarheid van de gemeenschappelijke marktkordening voor schape- en geitevlees met de beginselen van het EEG-Verdrag slechts te worden onderzocht, voor zover deze ordening in de weg staat aan de toekenning van een hogere premie. Voor zover er tegen de geldigheid van verordening nr. 1837/80 nog andere bezwaren werden ingebracht, die geen verband houden met de beweerde aanspraak van verzoekers in het hoofdgeding, behoeft daarop niet te worden ingegaan, aangezien het niet de taak van het Hof is om in prejudiciële procedures adviezen uit te brengen over rechtsvragen die niet in verband staan met het hoofdgeding.

7. Bij het nu te verrichten onderzoek moet er in de eerste plaats op worden gewezen, dat het Hof in meerdere arresten van het voltallig Hof ervan is uitgegaan, dat verschillende premiestelsels in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor schape- en geitevlees geoorloofd zijn. Ik verwijs met name naar het arrest van 15 september 1982 in zaak 106/81 [2], alsook naar de beide arresten van 2 februari 1988 in de zaken 61/86 en in de gevoegde zaken 305/85 en 142/86. [3]

8. Met name in het arrest in zaak 61/86 heeft het Hof verklaard, dat de bij verordening nr. 1837/80 ingevoerde gemeenschappelijke marktordening in de sector schapevlees nog steeds niet tot een volledige integratie van de verschillende regionale markten heeft geleid en wordt gekenmerkt door een geleidelijke ontwikkeling naar een uniforme markt. Verordening nr. 871/84 [4] heeft weliswaar de referentieprijzen voor elk van de zes afzonderlijke regio's die deze gemeenschappelijke marktordening kent, afgeschaft, maar dit neemt niet weg, dat er nog steeds verschillen tussen de diverse regio's bleven bestaan; het belangrijkste verschil is, dat één van de maatregelen ter ondersteuning van de markt, de variabele slachtpremie, slechts geldt voor één regio, namelijk regio 5, Groot-Brittannië.

9. Ik moet wel toegeven, dat in zaak 61/86 niet primair wordt gevraagd of het in een uniforme marktordening is toegestaan om verschillende marktondersteuningsmaatregelen te voorzien, waarvan er slechts één in een bepaald deel van de Gemeenschap kan worden toegepast, doch eerder, welke conclusies uit het bestaan van deze uiteenlopende regeling moeten worden getrokken. Het Hof heeft evenwel erkend, dat incidenteel en althans gedurende een zekere overgangstijd binnen een gemeenschappelijke marktordening regionaal verschillend georganiseerde marktondersteuningsmechanismen kunnen bestaan, wanneer dit op grond van de omstandigheden noodzakelijk lijkt. Het Hof kon daarbij steunen op het eveneens reeds aangehaalde arrest van 13 september 1982 in zaak 106/81, waarin het met een beroep op artikel 39, lid 2, EEG-Verdrag had verklaard, dat het EEG-Verdrag geenszins een geleidelijke voortgang bij de totstandbrenging van de gemeenschappelijke marktordeningen uitsluit, maar bepaalt dat bij het totstandbrengen van het

2 — Arrest van 15 september 1982 (zaak 106/81, Kind, Jurispr. 1982, blz. 2885).

3 — Arresten van 2 februari 1988 (zaak 61/86, VK/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 431, en gevoegde zaken 305/85 en 142/86, VK/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 467).

4 — Verordening nr. 871/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende vierde wijziging van verordening nr. 1837/80 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schape- en geitevlees, en houdende wijziging van verordening nr. 950/68 betreffende het gemeenschappelijke douanetarief (PB 1984, L 90, blz. 35).

gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de hiervoor te treffen bijzondere voorzieningen rekening moet worden gehouden met de structurele en natuurlijke ongelijkheid [5] tussen de verschillende landbouwgebieden en met de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te laten verlopen.

10. Alvorens te onderzoeken of in de onderhavige procedure argumenten werden aangevoerd, die ondanks de aangehaalde rechtspraak tot ongeldigheid van de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 1837/80 zouden leiden, moet een korte schets worden gegeven van de verschillende prijsondersteuningsmaatregelen.

11. De marktordening voor schapevlees voorziet momenteel in het bijzonder in de volgende stabiliseringsmaatregelen:

— een premiestelsel ter compensatie van het inkomensverlies van de producenten van schapevlees (artikel 5);

— interventiemaatregelen in de vorm van steunverlening aan particuliere opslag of aankopen van vers schapevlees door interventiebureaus (artikel 6);

— *bovendien voor Groot-Brittannië* de toekenning van een variabele slachtpremie voor schapen (artikel 9).

12. De variabele slachtpremie kan slechts worden toegekend, wanneer in Groot-Brittannië geen enkele andere interventiemaatregel is genomen in de vorm van aankopen van vers schapevlees door de interventiebureaus en wanneer de op de representatieve markten van deze regio geconstateerde prijzen onder een „richtniveau" liggen, dat overeenkomt met 85% van de in artikel 3, lid 1, bedoelde basisprijs. Het bedrag van de premie is gelijk aan het verschil tussen het naar seizoen gedifferentieerde richtniveau en de in deze regio geconstateerde marktprijs. Overigens wordt bij de berekening van de in artikel 5 bedoelde premie ter compensatie van inkomensverlies rekening gehouden met de toekenning van de variabele slachtpremie, aangezien de premie voor het inkomensverlies wordt verminderd met het gewogen gemiddelde van de werkelijk toegekende variabele premies (artikel 5, lid 6).

13. Het inkomensverlies is het eventuele verschil tussen de basisprijs en het rekenkundig gemiddelde van de in de betrokken regio geconstateerde marktprijzen. De premie ter compensatie van het inkomensverlies wordt telkens na het eind van het verkoopseizoen vastgesteld, terwijl de variabele slachtpremie reeds tijdens het verkoopseizoen wordt uitgekeerd.

14. Anderzijds kunnen de Lid-Staten overeenkomstig artikel 5, lid 4, van verordening nr. 1837/80, indien voor één of meer gebieden in de loop van het verkoopseizoen, rekening houdend met de te verwachten ontwikkelingen van de marktprijzen, een inkomensverlies wordt geraamd, de schapevleesproducenten in agrarische probleemgebieden een voorschot uitbetalen. Overeenkomstig artikel 4 van verordening nr. 3007/84 van de Commissie van 26 oktober 1984 [6]

5 — Deze verschillen worden weergegeven onder I A van het feitelijk deel van het arrest in zaak 106/81.

6 — Verordening nr. 3007/84 van de Commissie van 26 oktober 1984 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de premie ten behoeve van schapevleesproducenten, PB 1984, L 283, blz. 28.

bedraagt het voorschot in beginsel 30% van het te verwachten premiebedrag.

15. In afwijking van de genoemde bepaling werd het voorschot voor het verkoopseizoen 1986 bij verordening nr. 3728/86 van de Commissie van 15 december 1986[7] evenwel op 75% van het geraamde premiebedrag vastgesteld. Bovendien heeft de Raad bij beschikking van 16 december 1986 Frankrijk gemachtigd om eenzelfde steunbedrag uit te betalen aan schapefokkers wier bedrijf niet in een probleemgebied is gelegen.[8]

16. Uit het zojuist beschreven stelsel van marktondersteuning blijkt duidelijk, dat de afwijzing van verzoekers' aanvragen door verweerder in het hoofdgeding in overeenstemming was met de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 1837/80: volgens artikel 9 kan de variabele slachtpremie enkel in regio 5 (Groot-Brittannië) worden toegekend; volgens artikel 5, lid 2 wordt de premie ter compensatie van het inkomensverlies berekend aan de hand van het verschil tussen de basisprijs en het rekenkundig gemiddelde van de geconstateerde marktprijzen, maar niet door de marktprijs te gebruiken die gold op het tijdstip waarop de slachtdieren werden verkocht.

17. Volgens verzoekers en de Franse Republiek wordt door de verschillende premieregeling het gelijkheidsbeginsel geschonden, waardoor vooral verzoekers zouden worden benadeeld. Aangezien de variabele slachtpremie per week wordt vastgesteld en prompt wordt uitbetaald, kunnen de buiten het seizoen producerende fokkers (zoals verzoekers in het hoofdgeding) worden gecompenseerd voor het werkelijke verschil tussen de gegarandeerde prijs en de marktprijs op het tijdstip waarop zij hun dieren verkopen. Aangezien de premie ter compensatie van inkomensverlies voor regio 2 (Frankrijk) daarentegen op basis van het jaarlijkse rekenkundige gemiddelde van de wekelijkse nationale prijsnotering wordt berekend, ligt de uiteindelijke inkomsten van een buiten het seizoen producerende Franse fokker, die zijn produkten heeft verkocht in een week waarin de prijsnotering ver onder de basisprijs lag, onder het niveau van de door de gemeenschapsautoriteiten vastgestelde, naar seizoen gedifferentieerde basisprijs.

18. Bovendien zouden de Britse producenten worden bevoordeeld, aangezien zij de slachtpremie betrekkelijk snel ontvangen, terwijl producenten zoals verzoekers in het hoofdgeding pas na afloop van het verkoopseizoen recht op de premie hebben.

19. De Raad, de Commissie en het Verenigd Koninkrijk zijn daarentegen van mening, dat het verschil tussen de toepasselijke regelingen gerechtvaardigd is.

20. De Britse markt vertoont andere kenmerken dan de markten in de overige regio's. De op deze markt vast te stellen prijzen zijn namelijk tengevolge van de importen uit derde landen via de traditionele handelsstromen, die op grond van in het kader van de GATT afgesloten overeenkomsten de Gemeenschap binnenkomen, lager dan op andere markten.

7 — Verordening nr. 3728/86 van de Commissie van 5 december 1986 tot vaststelling, voor de Lid-Staten, van het geraamde inkomensverlies en van het geraamde premiebedrag per ooi en per vrouwelijke geit voor het verkoopseizoen 1986, PB 1986, L 344, blz. 17.

8 — Beschikking van de Raad van 16 december 1986 betreffende de toekenning van nationale steun in de vorm van een voorschot op de ooipremie in de sector schapevlees in Frankrijk, PB 1986, L 382, blz. 3.

21. De uitkering van de variabele slachtpremie in de loop van het verkoopseizoen vormt in zekere zin een vooruitbetaling van de premie ter compensatie van inkomensverlies. Maar ook de fokkers in probleemgebieden kunnen een voorschot krijgen en wel ten belope van 75% van het inkomensverlies. Bovendien mocht Frankrijk in het verkoopseizoen 1985/1986 aan de fokkers wier bedrijf niet in een probleemgebied is gelegen, tot het einde van het verkoopseizoen uit nationale middelen hetzelfde bedrag voorschieten.

22. Derhalve moet worden geconstateerd, dat de schapevleesproducenten in de Gemeenschap allen dezelfde inkomenssteun ontvingen, zodat er geen sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

23. Bovendien heeft de Raad het Hof een berekening overgelegd, waaruit blijkt dat het totale inkomen van verzoekers slechts marginaal verschilt van het totale inkomen van een vergelijkbare schapevleesproducent die in regio 5 (Groot-Brittannië) werkzaam is.

24. Verzoekers in het hoofdgeding hebben de cijfers in de overgelegde berekening niet bestreden, maar hieruit andere conclusies getrokken. Voor het overige hebben zij tijdens de mondelinge behandeling opgemerkt, dat het hen er niet om gaat, dat aan alle producenten in de Gemeenschap hetzelfde inkomen wordt gegarandeerd, maar om gelijke behandeling met betrekking tot de steunbetalingen.

25. Ook al ging het in de onderhavige procedure vooral om de vergelijking tussen de premie ter compensatie van inkomensverlies en de variabele slachtpremie, niettemin moet worden benadrukt, dat het bij deze beide marktondersteuningsmechanismen niet om alternatieven gaat in die zin, dat een ervan in regio 5 (Groot-Brittannië) en de andere in de overige regio's van de Gemeenschap geldt. Eerder staan als alternatieven tegenover elkaar de variabele slachtpremie voor regio 5 krachtens artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1837/80 enerzijds, en de interventie in de vorm van aankopen van vers schapevlees krachtens artikel 6, lid 1, sub b, anderzijds. De premie ter compensatie van inkomensverlies kan daarentegen in alle regio's van de Gemeenschap worden toegekend; gelet op het verrekeningsmechanisme in artikel 5, lid 6, van verordening nr. 1837/80, vormt de toekenning van de variabele slachtpremie in regio 5 enkel een soort voorschot op de na afloop van het verkoopseizoen te betalen premie ter compensatie van inkomensverlies.

26. De gemeenschappelijke marktordening in de sector schape- en geitevlees moet ondanks de afschaffing door verordening nr. 871/84 van de per regio verschillende referentieprijzen ook thans nog eerder worden beschouwd als een gemeenschappelijke overkoepeling van verschillend georganiseerde marktordeningen. Volgens de verklaringen van de vertegenwoordiger van de Commissie heeft de variabele slachtpremie tot doel om lage consumentenprijzen te garanderen, terwijl de interventiemaatregelen bedoeld zijn om de producentenprijzen te ondersteunen. Ondanks een zekere convergentie van de marktprijzen, waarop de vertegenwoordiger van de Franse regering heeft gewezen, is tot dusver nog geen werkelijke eenwording van de marktorganisaties tot stand gekomen. De Commissie streeft ernaar deze eenwording onder meer te ver-

wezenlijken door tot eind 1992 de variabele slachtpremie geleidelijk af te schaffen. [9]

27. In de lijn van de geciteerde rechtspraak van het Hof lijkt de uitzonderingsregeling voor regio 5 (Groot-Brittannië) nog verdedigbaar te zijn; zij berust op objectieve criteria, namelijk de aanzienlijk lagere marktprijzen in deze regio, die het gevolg zijn van de omvangrijke invoer van schapevlees uit derde landen. Deze traditionele invoer wordt beschermd door in het kader van de GATT aangegane verplichtingen, alsook doordat overeenkomsten inzake vrijwillige beperking zijn gesloten met onder meer Nieuw-Zeeland. [10] Voorts werd ervoor gezorgd, dat slechts een gering percentage van de invoer uit Nieuw-Zeeland in Frankrijk wordt afgezet. Van de in 1980 op 245 500 ton geslacht gewicht vastgestelde maximumhoeveelheid mag namelijk sinds 1984 slechts 3 500 ton in Frankrijk worden ingevoerd, met de mogelijkheid om in de daarop volgende jaren deze hoeveelheid telkens met 10% te vermeerderen. [11]

28. Weliswaar is het juist, dat aan de producenten in regio 5 (Groot-Brittannië) een deel van de premie ter compensatie van inkomensverlies reeds gedurende het verkoopseizoen wordt uitbetaald in de vorm van de variabele slachtpremie, terwijl de producenten in de andere regio's van de Gemeenschap de premie pas na afloop van het verkoopseizoen ontvangen. Hier staat evenwel tegenover, dat de producenten in de overige regio's van de Gemeenschap bij hun verkopen op grond van de hogere marktprijs eveneens reeds gedurende het verkoopseizoen een hoger inkomen op de markt bereiken. Het voordeel dat de producenten in regio 5 (Groot-Brittannië) hebben, wordt hierdoor reeds veel betrekkelijker. Voor het overige garandeert de variabele slachtpremie niet dat de inkomsten van de producenten in regio 5 (Groot-Brittannië) even hoog zijn als de naar seizoen gedifferentieerde basisprijs, zoals verzoekers in het hoofdgeding aanvankelijk beweerden, maar enkel dat de inkomsten een richtniveau bereiken, dat overeenkomt met 85% van de genoemde basisprijs. Bovendien moet erop worden gewezen, dat althans in de als probleemgebieden aangemerkte regio's van de Gemeenschap nog voor het einde van het verkoopseizoen voorschotten kunnen worden betaald; in het jaar 1986 bedroegen deze 75% van de geraamde premie.

29. Aangezien bij toepassing van artikel 5 van verordening nr. 1837/80 het respectievelijk uit de gemiddelde marktopbrengsten en de premies voortvloeiende totale inkomen van schapevleesproducenten in de Gemeenschap per gewichtseenheid uiteindelijk hetzelfde is, kan de per regio verschillende organisatie van de marktondersteuningsmechanismen bij een marktordening die nog steeds niet definitief is eengemaakt, niet worden beschouwd als een ongelijke behandeling van enig gewicht van de producenten onderling. Zo de resultaten toch nog verschillend zijn, dan komt dit, omdat het inkomensverlies overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1837/80 wordt berekend op basis van het rekenkundig gemiddelde van de voor elke regio geconsta-

9 — Zie het op 21 oktober 1988 ingediende voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke marktordening in de sector schape- en geitevlees (PB 1988, C 319, blz. 36).

10 — Vergelijk het besluit van de Raad van 14 oktober 1980 betreffende de sluiting van de overeenkomsten met Argentinië, Australië, Nieuw-Zeeland en Uruguay inzake vrijwillige beperking in de sector schape- en geitevlees, PB 1980, L 275, blz. 13.

11 — Besluit van de Raad van 12 juli 1984 betreffende de sluiting van de briefwisseling houdende aanvulling op de overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Nieuw-Zeeland inzake de handel in vlees van schapen, lammeren en geiten, en houdende een regeling met betrekking tot clausule 2, eerste alinea, van die overeenkomst, PB 1984, L 187, blz. 75.

teerde marktprijzen. Indien de buiten het seizoen producerende schapefokkers hierdoor een niet gecompenseerd inkomensverlies lijden, dan moet worden bedacht, dat dit de producenten in alle regio's van de Gemeenschap kan treffen en niet alleen de producenten in Frankrijk.

30. Verzoekers in het hoofdgeding kunnen echter niet stellen, zoals zij ter terechtzitting hebben gedaan, dat uit het EEG-Verdrag valt af te leiden, dat zij recht hebben op hogere marktprijzen en op gelijke marktondersteuningspremies.

31. Aangezien uit de hoofdgedingen niet blijkt, dat de bij deze zaak betrokken verzoekers aan de intracommunautaire handel in schapevlees of aan de handel met derde landen hebben deelgenomen, en evenmin dat zij iets dergelijks van plan waren, acht ik het niet noodzakelijk om in te gaan op de vragen betreffende het vrije goederenverkeer in schapevlees en betreffende het handelsverkeer met derde landen. Voor een uitspraak in de hoofdgedingen is beantwoording van deze vragen niet noodzakelijk.

32. Samenvattend kom ik tot de conclusie, dat in deze procedure niet is gebleken van feiten of omstandigheden die thans, anders dan in eerdere rechtspraak van het Hof, de geldigheid van verordening nr. 1837/80 kunnen aantasten. Mocht deze kamer evenwel tot een andere conclusie neigen, dan geef ik in overweging om het probleem naar het voltallige Hof te verwijzen.

## C — Conclusie

33. Bijgevolg geef ik in overweging te beslissen als volgt:

„Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 1837/80 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 871/84 van de Raad, kunnen aantasten."