sen en de herstructurering van de hopvelden het in artikel 4 van verordening nr. 2253/77 van de Raad van 11 oktober 1977 neergelegde verbod tot uitbreiding van het areaal door de op haar grondgebied gevestigde producentengroeperingen werd nageleefd.

2. Verweerster wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Bosco Koopmans Due Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 april 1983.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 10 MAART 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De Commissie heeft het Hof krachtens artikel 169 EEG-Verdrag verzocht vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet te verzekeren dat het in artikel 4 van 's Raads verordening nr. 2253/77 van 11 oktober 1977 (PB L 261, van 1977, blz. 1) neergelegde verbod tot uitbreiding van de hopvelden door de erkende producentengroeperingen werd nageleefd. De Commissie meent dat dit artikel aldus moet worden uitgelegd, dat elke uitbreiding van het hopareaal is verboden en dat dit verbod van toepassing is op alle hopvelden van de leden van een erkende producentengroepering waaraan steun wordt toegekend, ook wanneer de steun wordt verleend voor de omschakeling of herstructurering van de hopvelden van slechts enkele leden. Bij de uitvoering van de verordening in 1978, en met

1 — Vertaald uit het Engels.

name in een circulaire van 5 december 1978, stelde het Beierse Ministerie van Landbouw zich op het standpunt, dat het verbod gold voor het areaal dat door het omschakelings- of herstructureringsplan werd bestreken, en niet op het gehele door de leden van de producentengroepering bebouwde areaal. De eigenaren van hopvelden die niet aan het plan meededen, stond derhalve niets in de weg om hun hopvelden uit te breiden. De Commissie wendde zich tot de Duitse regering, die liet weten het eens te zijn met de uitlegging die de Beierse regering aan de verordening had gegeven, namelijk dat het verbod van artikel 4 van verordening nr. 2253/77 alleen gold voor de leden van een producentengroepering, die in het plan hadden deelgenomen. Daarmee was de basis voor de onderhavige procedure gelegd.

Op 17 mei 1977 stelde de Raad verordening nr. 1170/77 vast (PB L 137 van 1977, blz. 7) tot wijziging van verordening nr. 1696/71 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector hop (PB L 175, van 1971, blz. 1). De wijziging was ingegeven door de veranderde situatie op de hopmarkt die werd gekenmerkt door een gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod en een sterke prijsdaling. Teneinde de situatie te stabiliseren, achtte men het noodzakelijk elke uitbreiding van het beplante areaal te verbieden en de kwaliteit van de hop te verbeteren. Artikel 9 van verordening nr. 1696/71 kwam door bovenbedoelde wijziging te luiden als volgt:

„1. Gedurende het tijdvak vanaf 1 juli 1977 tot en met 31 december 1979 is elke uitbreiding van het met hop beplante areaal verboden.

Voor de toepassing van dit lid mogen de Lid-Staten een erkende producentengroepering als één producent beschouwen.

...

3. De Lid-Staten kunnen aan de erkende producentengroeperingen voor werkzaamheden die zijn gericht op de in artikel 7, lid 1, sub b), bedoelde overschakeling op andere rassen en herstructurering van hopvelden en die vóór 1 juli 1979 zijn uitgevoerd, steun verlenen tot een maximumbedrag van 1 800 RE per hectare, mits deze werkzaamheden leiden tot een inkrimping van het areaal waarop ze worden verricht, met ten minste 40 %."

De Raad was gemachtigd de geldigheidsduur van deze maatregelen te verlengen, doch dit is niet gebeurd. Volgens artikel 7, lid 1, sub b, van de gewijzigde verordening nr. 1696/71 is een van de doelen met het oog waarop een krachtens de verordening erkende producentengroepering kan worden opgericht, de produktie van de leden „gemeenschappelijk aan de eisen van de markt aan te passen en te verbeteren, met name door overschakeling op andere rassen en door herstructurering van de hopvelden". Een dergelijke groepering moet door de Lid-Staat worden erkend; de voorwaarden voor erkenning zijn neergelegd in artikel 7, lid 3. Volgens een van deze voorwaarden moet de producentengroepering „in het bezit zijn van rechtspersoonlijkheid of van een handelingsbekwaamheid die nodig is om, overeenkomstig de nationale wetgeving, rechten en plichten te hebben".

Terzijde opgemerkt, de bedoeling van de wijziging was mijns inziens, te verhinderen dat de producenten- of een erkende producentengroepering de hopvelden zouden uitbreiden, en de inkrimping van

het areaal te bevorderen door aan erkende producentengroeperingen steun te verlenen voor de overschakeling en de herstructurering van de hopvelden. Met „het areaal waarop zij worden verricht" in artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1696/71, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1170/77, is kennelijk het areaal bedoeld waarop de overschakeling of herstructurering plaatsvindt, en niet het totale areaal dat door de leden van de producentengroepering wordt bebouwd. Deze uitlegging vindt steun in de considerans van verordening nr. 1170/77, waar wordt verklaard „dat evenwel aan deze steunverlening de voorwaarde dient te worden verbonden van een aanzienlijke inkrimping van het areaal waarop overschakeling plaatsvindt", alsook in de, op dit punt duidelijker Franse versie van artikel 9, lid 3, luidende" ... pour autant que des opérations entraînent une réduction d'au moins 40 % de la superficie sur laquelle elles sont effectuées".

Bij verordening nr. 2253/77 van de Raad werden algemene regels vastgesteld voor de toepassing van artikel 9, lid 3, van de gewijzigde verordening nr. 1696/71. Ingevolge artikel 1 van die verordening mochten tot en met 31 december 1979 geen andere met hop beplante arealen worden geregistreerd dan die welke op 30 juni 1977 waren geregistreerd (en door de genoemde persoon werden bewerkt), tenzij zij dienden ter vervanging van en niet groter waren dan de op laatstgenoemde datum geregistreerde arealen. De artikelen 3 en 4, waarbij artikel 9, lid 3, nader werd uitgewerkt, bepaalden voor zover van belang, het volgende:

„Artikel 3

1. De in artikel 9, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1696/71 bedoelde steun voor de overschakeling op andere rassen en de herstructurering van de hopvelden wordt aan de op grond van artikel 7 van die verordening erkende producentengroeperingen verleend, mits aan de door de Lid-Staten aangewezen instanties een plan voor de overschakeling op andere rassen en de herstructurering van de hopvelden wordt voorgelegd dat voorziet in een inkrimping met ten minste 40 % van het totale op 30 juni 1977 geregistreerde areaal waarop dit plan betrekking heeft.

...

Artikel 4

Gedurende een periode van drie jaar na de uitvoering van het plan voor de overschakeling op andere rassen en de herstructurering van de hopvelden mag een erkende producentengroepering geen grotere oppervlakte met hop beplanten dan het door de uitvoering van het plan tot stand gekomen hopareaal."

Ingevolge artikel 7 van verordening nr. 2253/77 dienden de Lid-Staten de nodige maatregelen te nemen om controle uit te oefenen op de inkrimping van het areaal overeenkomstig artikel 3, lid 1.

Partijen zijn het erover eens, dat een door een producentengroepering ingediend overschakelings- of herstructureringsplan niet het totale door haar bebouwde areaal behoeft te beslaan en dat de imkrimping met 40 % alleen voor dat deel van het totale areaal geldt, waarop het plan betrekking heeft. In de praktijk bleken de door Duitse producentengroeperingen ingediende plannen betrekking te hebben op oppervlakten die door een minderheid van de leden van de groep werden bebouwd.

De Duitse regering betoogt dat er een wezenlijk verband bestaat tussen de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 2253/77. De in artikel 3 bedoelde steun wordt verleend voor het areaal dat in het overschakelings- of herstructureringsplan

wordt aangeduid, aangezien immers een van de voorwaarden voor steunverlening is dat 40 % van het totale geregistreerde areaal waarop het plan betrekking heeft, onbebouwd blijft. Het verbod om een grotere oppervlakte „dan het door de uitvoering van het plan tot stand gekomen hopareaal" met hop te bebouwen, zou gelden voor hetzelfde areaal waarop het plan betrekking heeft. Het verbod zou daarom alleen van toepassing zijn op het areaal dat wordt bebouwd door leden van de groepering, die in het plan hebben deelgenomen en steun hebben ontvangen. In het ontwerp van verordening nr. 2253/77, aldus de Duitse regering, had de Commissie voorgesteld de inkrimping met 40 % te laten gelden voor het totale door de producentengroepering bebouwde areaal. Het slot van artikel 3, lid 1, luidde dan ook aanvankelijk: „... dat voorziet in een inkrimping met 40 % van het totale op 30 juni 1977 voor alle aangesloten producenten geregistreerde areaal". Artikel 4 bouwde hierop voort. Op aandringen van de Duitse regering werd de redactie van artikel 3, lid 1, gewijzigd als volgt: „... dat voorziet in een inkrimping met tenminste 40 % van het totale op 30 juni 1977 geregistreerde areaal waarop dit plan betrekking heeft". Artikel 4 bleef daarentegen ongewijzigd. De Duitse regering merkt op, dat de huidige problemen een gevolg zijn van het verzuim om artikel 4 aan te passen aan de gewijzigde redactie van artikel 3, lid 1.

Een regeling waarbij steun wordt verleend voor een bepaald areaal, verbonden met een inkrimping van het totale areaal waarop de steun betrekking heeft, en een verbod om gedurende zekere tijd dat bepaalde areaal of een gelijkwaardig oppervlak elders opnieuw te beplanten, zou begrijpelijk en logisch zijn. Men kan zich ook een regeling voorstellen, die steun voor een bepaald areaal afhankelijk stelt van de voorwaarde dat het totale beplante oppervlak na de inkrimping van dat bepaald areaal niet wordt uitgebreid, want anders zou het onbebouwd gebleven oppervlak door een stuk elders kunnen worden gecompenseerd.

Artikel 3 en de voorlaatste alinea van de considerans van verordening nr. 2253/77 (waarin wordt gewezen op de noodzaak de heraanplant van hop op oppervlakten waar ze is gerooid, gedurende drie jaar te verbieden) alsmede de bij artikel 7 van verordening nr. 1170/77 in artikel 9 van verordening nr. 1696/71 aangebrachte wijzigingen, geven steun aan eerstgenoemde uitlegging. Zij zijn daarentegen niet beslissend voor de uitlegging van artikel 4. Dit artikel moet worden gelezen in de context van het stelsel in zijn geheel. Tenzij artikel 4 na de wijziging van het oorspronkelijk voorgestelde artikel 3 onzin zou opleveren, lijkt het mij onjuist ervan uit te gaan dat men eenvoudig vergeten heeft artikel 4 tegelijk met artikel 3 te wijzigen. Zo men al iets mag presumeren, dan is het dat artikel 4 willens en wetens in zijn oorsponkelijke vorm is gehandhaafd.

Zo veel is wel duidelijk: de bij verordening nr. 1170/77 aangebrachte wijzigingen vloeiden voort uit het feit dat de marktsituatie voor hop grondig was gewijzigd. Er werd teveel hop verbouwd, terwijl de bierbrouwerijen er minder van verbruikten. Bij verordening nr. 2253/77 werd de overschotsituatie op twee manieren aangepakt: in de eerste plaats door elke uitbreiding van het areaal tot en met 31 december 1979 te verbieden, en in de tweede plaats door steun te ver-

lenen onder voorwaarde dat de producenten die steun vroegen, hun areaal inkrompen.

De steun werd evenwel niet toegekend op de aanvraag van individuele producenten, maar op grond van een plan opgesteld door een producentengroepering die voldeed aan de in artikel 7 van verordening nr. 1696/71, zoals gewijzigd bij artikel 5 van verordening nr. 1170/77, gestelde voorwaarden en de daar genoemde doelstellingen en taken had. De steun werd uitbetaald aan deze erkende producentengroeperingen — en niet aan de individuele producent, zoals het geval was met de in het gewijzigde artikel 12 van verordening nr. 1696/71 bedoelde steun —, doch moest overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 2253/77 uiteindelijk worden verdeeld onder de leden ervan, „met inachtneming van hun aandeel in het plan".

Volgens de bewoordingen van artikel 4 is het verbod niet tot de individuele producenten gericht, doch tot de producentengroeperingen die, naar het schijnt, als zodanig in de regel geen hop verbouwen en dit ook niet behoeven te doen, maar de beleidsbepalende en bestuurlijke taken vervullen als bedoeld in het gewijzigde artikel 7 van verordening nr. 1696/71.

Ofschoon een producentengroepering, om te worden erkend, rechtspersoonlijkheid moet bezitten of de handelingsbekwaamheid die nodig is om overeenkomstig de nationale wetgeving rechten en plichten te hebben, moet mijns inziens het in artikel 4 tot de producentengroepering gerichte verbod worden gelezen als tot de leden ervan te zijn gericht. In de regel zal dat betekenen: alle leden van de groepering. Mijns inziens is dit de betekenis die in artikel 4 eraan moet worden gehecht. Bovendien is deze uitlegging in overeenstemming met de structuur in haar geheel. De uitvoering van de regeling wordt gedragen door de groepering. Zij dient het plan in, ontvangt de steun, beslist hoe deze wordt verdeeld, en is subject van de opgelegde verplichtingen. Indien men de verplichting had willen beperken tot die leden op wier areaal het plan betrekking had, had zulks eenvoudig in de regeling tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Ik meen derhalve dat het begrip „erkende producentengroepering" in artikel 4 niet moet worden uitgelegd in die zin, dat alleen die leden zijn bedoeld op wier areaal het plan betrekking heeft.

Aangenomen dat het verbod voor alle leden geldt, dan rest de vraag of het gericht is a) tegen het beplanten van een in het plan aangegeven areaal waarop nog steeds hop wordt geteeld nadat de overschakeling of herstructurering is doorgevoerd en tenminste 40 % is gerooid, dan wel b) tegen het beplanten van het totale areaal dat door de leden van de producentengroeperingen wordt bebouwd, uitgezonderd het gedeelte dat overeenkomstig het plan is gerooid of niet meer met hop wordt beplant.

Mijns inziens gaat het om het laatste, aangezien anders de mogelijkheid open zou blijven om de produktie op een bepaald areaal te staken en overeenkomstig artikel 3 steun te ontvangen, en vervolgens elders op een even groot of groter areaal opnieuw te beginnen. Op die manier zou het doel het beplante areaal in te krimpen, niet worden bereikt, ook al zou men kunnen zeggen dat nieuwe grond met mogelijk betere opbrengsten is gebruikt ter vervanging van uitgeputte

grond met lage opbrengsten. De „standstill"-periode van artikel 1 was bedoeld om vergroting van de totale produktie te verhinderen; de artikelen 3 en 4 beoogden door middel van steunverlening tot een inkrimping van het areaal te komen. Met het verbod heeft men eenvoudig willen voorkomen dat een producentengroepering het verlies van een gerooid areaal compenseert door de produktie elders uit te breiden; het betekent niet, dat bestaande velden (binnen het totale maximum) niet met nieuwe soorten zouden mogen worden beplant of dat geen verdere plannen voor verdergaande inkrimping van het areaal zouden mogen worden ingediend.

Het argument dat de uitlegging van de Commissie in strijd is met het algemene stramien van steunregelingen, omdat de economische vrijheid van producenten die geen gebruik van de steun wensen te maken, daardoor wordt beperkt, moet worden verworpen, omdat, zoals de Commissie heeft betoogd, de steun niet zoals in andere gevallen aan de individuele producent, maar aan de producentengroepering wordt toegekend.

Voorts is gesteld dat de uitlegging van de Commissie geen rekening houdt met de praktijk, aangezien slechts een minderheid van de leden van een producentengroepering aan een overschakelings- of herstructureringsplan pleegt deel te nemen; als de Commissie gelijk had, zou deze minderheid nooit de overige leden ertoe kunnen overhalen met het plan in te stemmen, omdat dit hun alleen maar nadeel zou opleveren. Dit argument overtuigt niet. Om te beginnen is het zeer wel mogelijk dat juist wegens de door de Beierse regering aan artikel 4 gegeven uitlegging slechts een minderheid van een groepering in Duitsland in de overschakelings- of herstructureringsplannen heeft deelgenomen. Zouden de producentengroeperingen juist zijn ingelicht over de strekking van artikel 4, dan zou hun beoordeling van de aan de goedkeuring van een omschakelings- of herstructureringsplan verbonden voordelen hen wellicht tot de conclusie hebben gebracht, dat het gunstiger was wanneer een meerderheid van de leden meedeed, of dat het ook dan nog voordelig was indien enkel een minderheid meedeed. In elk geval staat niet vast dat de producentengroeperingen niet van de steunregeling gebruik zouden hebben willen maken indien zij de uitlegging van de Commissie van artikel 4 hadden gekend, en ook wanneer dit wel het geval was, zegt het niets tegen deze uitlegging. Er bestaat immers geen algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, inhoudende dat iedere steunregeling zo gunstig mogelijk moet zijn voor de potentiële begunstigden. De communautaire wetgever beschikt in dit opzicht over een discretionaire bevoegdheid en kan, zeker bij regelingen op basis van vrijwilligheid, een regeling vaststellen die tenminste voor sommige leden van een groepering nadelig werkt.

Tot slot heeft de vertegenwoordiger van de Duitse regering betoogd, dat de regeling — in de door de Commissie eraan gegeven uitleg — inbreuk maakt op de fundamentele rechten. In de eerste plaats zouden de leden van de producentengroepering, die niet in een overschakelings- of herstructureringsplan deelnemen, door het verbod tot uitbreiding van het hopareaal in hun eigendomsrechten worden beperkt zonder dat er een behoorlijke schadeloosstelling tegenover staat, hetgeen dus zou neerkomen op onteigening; in de tweede plaats zouden deze producenten gediscrimineerd worden ten opzichte van individuele producenten die niet tot die groepering beho-

ren en dus niet onder artikel 4 vallen. In zaak 44/79 (Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727) werd het Hof met dit vraagstuk geconfronteerd naar aanleiding van een verordening die de nieuwe aanplant van wijnstokken verbood. Het onderhavige geval ligt, evenals de gevoegde zaken 41, 121 en 796/79 (Testa, Jurispr. 1980, blz. 1979), enigszins anders omdat de steunregeling een facultatief karakter draagt en de leden van de producentengroepering de eraan verbonden lasten vrijwillig op zich nemen. Zijzelf maken uit, of zij al dan niet gebruik zullen maken van de regeling. Niemand dwingt het daartoe. Doen zij het echter wel, dan moeten zij ook de eraan verbonden lasten dragen. Zo gezien, moet het argument, dat de regeling inbreuk maakt op de fundamentele rechten, van de hand worden gewezen.

De argumenten van de Duitse regering ten spijt, en ondanks dat de bedoeling duidelijker tot uitdrukking had kunnen worden gebracht, kan ik derhalve niet aannemen dat het een kwestie van onachtzaamheid was dat het ontwerp van artikel 4 niet is gewijzigd.

Op grond van het bovenstaande concludeer ik dat de uitlegging die de Commissie aan artikel 4 van verordening nr. 2253/77 geeft, de juiste is, dat zij mitsdien in haar beroep dient te slagen, met veroordeling van de Duitse regering in de kosten.