CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 9 juli 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing waarover het hier gaat, heeft betrekking op artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1442/88. [1]

2. Dit verzoek is gedaan in het kader van een bij het Tribunal d'instance de Béziers aanhangig geding. Verzoeker in het hoofdgeding, Teulie, was wijnbouwer en lid van verweerster — een wijnbouwcoöperatie. In 1988 besloot verzoeker over te gaan tot rooiing van wijnstokken op bepaalde oppervlakten die hij tot dan toe exploiteerde, teneinde in aanmerking te kunnen komen voor de hiervoor voorziene premies. Op 30 november 1988 diende verzoeker een aangifte in, waarop hij van de bevoegde Franse autoriteiten een bedrag ontving dat overeenkwam met 85 % van de verschuldigde premie. Het resterende bedrag werd aan verweerster in het hoofdgeding toegekend.

3. De Franse autoriteiten baseerden zich daarbij op een Franse administratieve regeling, vastgesteld op grond van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1442/88 respectievelijk de overeenkomstige bepaling van verordening (EEG) nr. 777/85 [2] — de voorloper van verordening nr. 1442/88. Artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1442/88 luidt als volgt:

„1. De Lid-Staten kunnen voor wijnbouwers die aangesloten zijn bij een wijnbouwcoöperatie of een andere vereniging van wijnbouwers, bepalen dat de in artikel 2, lid 1, bedoelde premies worden verlaagd met een bedrag dat ten hoogste gelijk mag zijn aan 15 %. In dat geval worden de met deze verlaging overeenkomende bedragen uitgekeerd aan de betrokken coöperaties of verenigingen."

4. Verzoeker wenste zich niet bij de inhouding neer te leggen en dagvaardde de wijnbouwcoöperatie ter zake van betaling van het bedrag dat zij van de autoriteiten had ontvangen. Hij stelde, dat de ten gronde liggende verordening, welke volgens hem voorziet in een marge van 1 tot 15 % voor de inhouding ten gunste van de wijnbouwcoöperaties, rechtstreekse werking heeft. Een Lid-Staat zou derhalve niet gerechtigd zijn, een voor alle gevallen geldend vast tarief te bepalen; de uiteindelijke hoogte van het tarief zou onderwerp moeten zijn van een vergelijk tussen de wijnbouwcoöperatie en haar lid. Bovendien zou van een dergelijke inhouding slechts sprake kunnen zijn, indien de wijnbouwcoöperatie nadeel heeft ondervonden, hetgeen hier niet het geval was.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Verordening van de Raad van 24 mei 1988 inzake de toekenning van premies voor definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal in de wijnoogstjaren 1988/1989 tot en met 1995/1996 (PB 1988, L 132, blz. 3).

2 — Verordening van de Raad van 26 maart 1985 inzake de toekenning van premies voor definitieve stopzetting van de wijnbouw op bepaalde met wijnstokken beplante oppervlakten in de wijnoogstjaren 1985/1986 tot en met 1989/1990 (PB 1985, L 88, blz. 8).

5. De nationale rechterlijke instantie heeft bijgevolg twee prejudiciële vragen gesteld. Voor de tekst daarvan zij verwezen naar het rapport ter terechtzitting.

B — Discussie

De eerste vraag

6. Met de eerste vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1442/88 bedoelde mogelijkheid om op de aan een begunstigde toe te kennen premie een gedeelte in te houden en dit toe te kennen aan de wijnbouwcoöperatie [3] waarbij de begunstigde is aangesloten, onderstelt dat de wijnbouwcoöperatie heeft bewezen dat zij schade heeft geleden.

7. De Commissie, de Franse regering en verweerster in het hoofdgeding merken in dit verband op, dat een dergelijke voorwaarde niet voortvloeit uit de tekst van artikel 7, lid 1. Volgens hen is de verlaging van de aan een lid van een wijnbouwcoöperatie toe te kennen premie steeds toegestaan, zonder dat men zich behoeft af te vragen of er bij de wijnbouwcoöperatie sprake is van schade.

8. De context van de aangehaalde bepaling lijkt deze opvatting te bevestigen. Artikel 7, lid 2, van de verordening geeft de Lid-Staten de bevoegdheid bepalingen vast te stellen die voorzien in een compensatie voor de wijnbouwcoöperaties die het bewijs leveren, dat zij hun activiteit hebben moeten inkrimpen in verband met een vermindering van de aanvoer van de leden en dat de door hun leden geëxploiteerde oppervlakte met ten minste 10 % is verminderd ten opzichte van het door de verordening bepaalde referentiejaar. Deze compensatie mag krachtens artikel 7, lid 2, tweede volzin, niet hoger zijn dan „de als gevolg van de activiteitsinkrimping geleden verliezen". Zoals volgt uit de tekst van artikel 7, lid 2 („Onverminderd het bepaalde in lid 1"), zijn de procedures bedoeld in lid 1 en lid 2 van gelijke rang en zijn de Lid-Staten vrij om te kiezen, welke van beide zij zullen toepassen. De uitdrukkelijke vermelding in artikel 7, lid 2, van schade ten nadele van de wijnbouwcoöperatie, terwijl lid 1 hier niets over zegt, kan tot de conclusie leiden, dat de wetgever met opzet heeft willen voorkomen dat bij de toepassing van lid 1 van artikel 7 de vraag zou rijzen naar het bestaan van schade ten nadele van de wijnbouwcoöperatie.

9. In deze samenhang dient evenwel te worden bedacht, dat indien een communautaire regeling de Lid-Staten een beoordelingsmarge laat, deze onder meer wordt beperkt door de eisen die voortvloeien uit het met die bepaling nagestreefde doel. [4] De doelstelling van artikel 7 van verordening nr. 1442/88 wordt in de achtste considerans van deze verordening weergegeven als volgt:

„Overwegende dat de stopzetting van de wijnbouw door wijnbouwers die zijn aangesloten bij coöperaties die de door hun leden

3 — Artikel 7, lid 1, spreekt van „wijnbouwcoöperatie of een andere vereniging van wijnbouwers". Eenvoudigheidshalve zal ik verder gebruik maken van de term „wijnbouwcoöperatie".

4 — Zie bij voorbeeld arrest van 12 juli 1990 (zaak C-16/89, Spronk, Jurispr. 1990, blz. I-3185, r. o. 13).

geoogste druiven gemeenschappelijk verwerken, kan leiden tot een vermindering van de druivenaanvoer van de betrokken coöperaties en tot een stijging van de verwerkingskosten; dat het derhalve billijk is te bepalen dat voor dergelijke negatieve gevolgen compensatie kan worden verleend; dat het, gezien de verschillen op het stuk van de wijnbouwstructuur binnen de Gemeenschap, wenselijk is te bepalen dat de eventuele compensatieregeling wordt vastgesteld door de Lid-Staten."

10. Uit de zojuist aangehaalde passage blijkt, dat artikel 7 van de verordening beoogt aan wijnbouwcoöperaties een compensatie toe te staan voor de nadelen als gevolg van stopzetting van wijnbouw op wijnbouwareaal van hun leden, welke stopzetting door middel van premies wordt gestimuleerd. Naar mijn mening volgt hieruit, dat artikel 7, lid 1, evenzeer deze doelstelling dient en bedoeld is om „de als gevolg van de activiteitsinkrimping geleden verliezen", zoals lid 2 aangeeft, te compenseren.

11. Het verschil tussen de beide vormen van compensatie waarvan de Lid-Staten gebruik kunnen maken, is dat in het kader van artikel 7, lid 2, de wijnbouwcoöperaties het bewijs moeten leveren van omstandigheden die volgens de verordening gelden als bewijs van schade, en dat de compensatie niet hoger kan zijn dan de verliezen. In het kader van artikel 7, lid 1, is een dergelijk bewijs daarentegen niet vereist. Deze bepaling gaat in zoverre uit van het „vermoeden" — zoals de vertegenwoordiger van de Commissie het treffend formuleerde —, dat de wijnbouwcoöperatie dergelijke schade geleden heeft. Men dient zich derhalve af te vragen, of deze bepaling het niettemin toelaat, dat degene op wiens premie de inhouding plaatsvindt, het bewijs levert dat de wijnbouwcoöperatie geen enkele schade heeft geleden of dat haar verliezen hoe dan ook lager waren dan het aan haar toegekende bedrag.

12. In dit kader lijkt mij aan een door de Commissie voorgedragen overweging doorslaggevende betekenis toe te komen. De Commissie heeft uiteengezet, dat de bepalingen van artikel 7, lid 1, een zo eenvoudig en snel mogelijke vaststelling van de aan de wijnbouwcoöperaties toe te kennen compensatie beogen; het staat de Lid-Staten evenwel vrij, de procedure van lid 2 toe te passen en dus te eisen, dat de geleden verliezen in elk afzonderlijk geval nauwkeurig worden aangetoond. Mij komt deze uitlegging juist en overtuigend voor. Indien men in het kader van de in artikel 7, lid 1, bedoelde procedure toestaat, dat het bewijs wordt geleverd dat de daadwerkelijk geleden schade verschilt van de forfaitaire compensatie (dat wil zeggen van het bedrag dat krachtens artikel 7, lid 1, van de premie wordt afgetrokken en wordt toegekend aan de wijnbouwcoöperatie), zal dit waarschijnlijk — met name gezien de moeilijkheid om een dergelijk bewijs te leveren — een groot aantal langdurige geschillen met zich meebrengen en schiet men dus aan genoemde doelstelling voorbij. In zoverre blijft derhalve overeind, dat een bepaling overeenkomstig de regeling van artikel 7, tweede volzin, waarin de compensatie wordt ingeperkt, in lid 1 ontbreekt; indien de betaling krachtens artikel 7, lid 1, aan de wijnbouwcoöperatie hoger ligt dan haar verlies, zal de wijnbouwer zich daarbij hebben neer te leggen.

13. De zaak lijkt mij echter anders te liggen wanneer gesteld wordt, dat de wijnbouwcoöperatie geen enkel nadeel heeft ondervonden. Artikel 7 beoogt immers de *daadwerkelijk* geleden schade te compenseren — ook al staat, zoals wij hebben gezien, artikel 7, lid 1, toekenning van een forfaitaire vergoeding toe —, en daarom is naar mijn mening elke vorm van compensatie uitgesloten indien er geen enkele schade is. Het aan de regeling ten grondslag liggende doel — schadeloosstelling van de wijnbouwcoöperatie — moet dan zwaarder wegen dan het belang van een snelle en eenvoudige afhandeling van dergelijke procedures.

14. Van de mogelijkheid dat er geen schade is voor de wijnbouwcoöperatie, zal overigens waarschijnlijk vooral sprake zijn in de gevallen waarin de begunstigde wijnbouwer zijn rechten als lid van de coöperatie overdraagt aan een derde. [5] Indien de toepasselijke bepalingen (de statuten van de coöperatie en de wettelijke voorschriften) een lid toestaan, de rechten en plichten die uit zijn lidmaatschap voortvloeien, over te dragen aan een derde, en indien een lid van dit recht gebruikt maakt, is er geen reden een gedeelte van de aan de wijnbouwer toekomende premie aan de coöperatie toe te kennen. Aangezien het nieuwe lid de plaats inneemt van het oude, leidt het rooien van wijnstokken op wijnbouwareaal van het eerste lid als zodanig niet tot een nadeel voor de wijnbouwcoöperatie. Mocht deze toch nadeel of verlies lijden (bijvoorbeeld indien het nieuwe lid niet in staat is zijn contractuele verplichtingen na te komen), dan vindt dit uitsluitend zijn oorzaak in de — contractueel of wettelijk toegestane — overdracht van het lidmaatschap. De in artikel 7, lid 1, bedoelde compensatie heeft echter niet tot doel dergelijke schade te vergoeden.

15. Het spreekt voor zich, dat het uitsluitend de nationale rechter is die moet onderzoeken, of in een bepaald geval de wijnbouwcoöperatie bij wijze van uitzondering geen enkel nadeel heeft ondervonden.

16. De Commissie heeft gepreciseerd, dat de bepalingen van artikel 7 van verordening nr. 1442/88 uiteindelijk erop zijn gericht, de wijnbouwcoöperaties door toekenning van compensatie ertoe te brengen, zich niet te verzetten tegen het beleid van de Gemeenschap, dat een vermindering van de beplante oppervlakte nastreeft door middel van toekenning van rooipremies aan wijnbouwers. De uitlegging die ik voorsta, houdt eveneens rekening met deze doelstelling. In de Lid-Staten die hebben gekozen voor de in artikel 7, lid 1, beschreven procedure, krijgt de wijnbouwcoöperatie het door de betrokken Lid-Staat vastgestelde gedeelte van de aan haar lid toegekende premie. De enige uitzondering hierop is het geval waarin een lid erin slaagt te bewijzen, dat de rooiing van wijnstokken tot geen enkel nadeel voor de wijnbouwcoöperatie heeft geleid. Maar in een dergelijk geval heeft de wijnbouwcoöperatie er duidelijk geen aannemelijk belang bij, zich tegen rooiing te verzetten.

17. Hieruit volgt, dat de in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1442/88 vermelde inhouding op de premie niet afhangt van de vraag of de wijnbouwcoöperatie de aanwezigheid van schade aantoont. Indien de begunstigde

5 — Hier behoeft niet te worden ingegaan op de gevallen waarin een lid de coöperatie verlaat; zij kunnen gemakkelijk worden opgelost door uitlegging van artikel 7 (waarin sprake is van „leden").

kan aantonen, dat de wijnbouwcoöperatie geen enkel nadeel heeft ondervonden, is bij wijze van uitzondering een inhouding op de premie echter niet mogelijk.

De tweede vraag

18. Bij de tweede prejudiciële vraag gaat het erom, of een Lid-Staat die van de in artikel 7, lid 1, omschreven procedure gebruik maakt, een bepaald, algemeen geldend percentage kan vaststellen. Dat deze vraag zonder meer bevestigend moet worden beantwoord, daarvan ben ik stilzwijgend uitgegaan bij mijn bespreking van de eerste prejudiciële vraag. Volgens artikel 7, lid 1, kunnen de Lid-Staten bepalen, dat de aan de wijnbouwers toe te kennen rooipremies worden verlaagd met „een bedrag dat ten hoogste gelijk mag zijn aan 15 %". Op dit punt laat de verordening de Lid-Staten een beoordelingsmarge, waarvan de grenzen worden bepaald door de eisen die voortvloeien uit de tekst van de betrokken communautaire bepaling, uit het met die bepaling nagestreefde doel en uit het discriminatieverbod. [6] Gezien deze eisen zijn er geen bezwaren tegen het bepalen van een algemeen geldend forfaitair percentage, mits dit niet hoger is dan het in artikel 7, lid 1, vastgestelde maximum van 15 %. [7] Vaststelling van een dergelijk percentage beantwoordt eveneens aan het reeds genoemde doel, tot een duidelijke en eenvoudig toe te passen compensatieregeling te komen. Verder mag worden aangenomen, dat de keuze van een percentage dat het in artikel 7, lid 1, vastgestelde plafond niet overschrijdt, het mogelijk maakt de wijnbouwcoöperaties een passende compensatie voor hun verliezen te bieden.

19. Het bezwaar van verzoeker in het hoofdgeding, dat dit tot verschillende regelingen in de diverse Lid-Staten leidt, houdt geen steek. In de eerste plaats zullen dergelijke verschillen reeds kunnen optreden doordat artikel 7 de Lid-Staten de keuze laat tussen de procedure van lid 1 en de regeling van lid 2. Maar bovenal dient men te constateren, dat de toekenning van een beoordelingsmarge in artikel 7, lid 1, en de hieruit voortvloeiende mogelijkheid van verschillende regelingen in de diverse Lid-Staten, objectief gerechtvaardigd is. Gezien de verschillen tussen de Lid-Staten met betrekking tot de wijnbouwstructuur en het belang van de coöperatieve sector, bestond er voor de Gemeenschap alle reden, zich op dit terrein tot een kaderregeling te beperken die door de Lid-Staten met inachtneming van hun nationale bijzonderheden moest worden ingevuld.

20. Ook kan verzoeker in het hoofdgeding zich in dit verband niet beroepen op de rechtstreekse werking van de verordening in de Lid-Staten. Uit artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1442/88 kan niet worden afgeleid, dat een Lid-Staat zich bij de invoering van een desbetreffende regeling dient te beperken tot de vaststelling van modaliteiten volgens welke de hoogte van de inhouding binnen de in de verordening voorziene marge in elk

6 — Zie arrest van 12 juli 1990, Spronk, reeds aangehaald, r. o. 13.

7 — Anders dan de verwijzende rechter meent, stelt artikel 7, lid 1, slechts een maximaal en geen minimaal percentage vast. Een Lid-Staat kan derhalve ook kiezen voor een percentage van minder dan 1 %.

concreet geval bepaald moest worden. Integendeel, genoemde bepaling staat het de Lid-Staten toe, een uniform percentage vast te stellen.

21. De rechtstreekse werking van de verordening is in een ander verband echter wel van belang. Omdat ingevolge artikel 7 van verordening nr. 1442/88 — zoals uit de tekst van de bepaling en uit de achtste overweging van de considerans blijkt — de Lid-Staten een compensatieregeling voor de wijnbouwcoöperaties moesten vaststellen, is een inhouding op de aan de wijnbouwers toe te kennen premie slechts dan mogelijk, indien een bepaling van nationaal recht hierin voorziet en indien deze bepaling rechtsgeldig is.

22. Verzoeker in het hoofdgeding heeft er in dit verband op gewezen, dat voor zover valt na te gaan, de betrokken nationale bepalingen niet aan de Commissie zijn meegedeeld, zoals artikel 7, lid 3, van verordening nr. 1442/88 verlangt. De Franse regering heeft hierop geantwoord, dat zij de door haar ter uitvoering van artikel 7, lid 1, vastgestelde bepalingen bij brief van 20 juli 1989 aan de Commissie heeft medegedeeld.

23. Op de vraag of, en in voorkomend geval in welke mate, een mogelijke schending van artikel 7, lid 3, gevolgen kan hebben voor de rechtsgeldigheid van de betrokken nationale bepalingen, hoef ik hier niet in te gaan, aangezien de nationale rechter deze vraag niet aan het Hof heeft voorgelegd. Het lijkt mij niettemin nuttig erop te wijzen, dat een schending van de bij deze bepaling opgelegde mededelingsplicht geen afbreuk behoeft te doen aan de rechtsgeldigheid van de betrokken nationale bepalingen. Artikel 7, lid 3, verplicht de Lid-Staten tot mededeling van de „vastgestelde" bepalingen. Uit de verordening blijkt niet, dat die bepalingen vóór hun inwerkingtreding of zelfs voor hun vaststelling aan de Commissie moeten worden medegedeeld. De mededelingsplicht heeft dus enkel tot doel, de Commissie te informeren en niet de belangen van de betrokkenen te beschermen. De rechtsgeldigheid van de betrokken nationale bepalingen veronderstelt dus niet, dat aan deze mededelingsplicht is voldaan. [8]

24. Uit het voorgaande volgt, dat een Lid-Staat voor de toepassing van de regeling van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1442/88, betreffende de inhouding op krachtens artikel 2, lid 1, van de verordening toe te kennen premies, een uniform percentage van ten hoogste 15 % mag vaststellen.

25. Volledigheidshalve vermeld ik, dat men bij letterlijke uitlegging de prejudiciële vraag ook aldus zou kunnen verstaan, dat de verwijzende rechter wenst te vernemen, of de vaststelling van een uniform percentage de enige door artikel 7, lid 1, toegestane mogelijkheid is, of dat deze bepaling tevens ander regelingen toelaat. Een dergelijke uitlegging lijkt mij erg onwaarschijnlijk, gezien het feit dat het niet duidelijk is, in hoeverre het antwoord op de aldus opgevatte vraag relevant zou kunnen zijn voor de beslissing in het hoofdgeding. Niettemin wijst ik er uit voorzorg op, dat — zoals ik hierboven reeds uiteen heb gezet — artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1442/88 aan de Lid-Staten een beoordelingsmarge toekent. Vaststelling van een uniform bedrag is derhalve niet de enig denkbare oplossing.

8 — Zie arrest van 7 mei 1992 (gevoegde zaken C-251/90 en C-252/90, Wood en Cowie, Jurispr. 1992, blz. I-2873, r. o. 28).

26. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door het Tribunal d'instance de Béziers gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1442/88 impliceert niet, dat voor de verlaging van de aan de begunstigde krachtens artikel 2, lid 1, van de verordening toe te kennen premie een door de wijnbouwcoöperatie geleden schade wordt aangetoond. Bij wijze van uitzondering is deze verlaging evenwel uitgesloten, indien de begunstigde kan bewijzen, dat de wijnbouwcoöperatie geen enkel nadeel heeft geleden.

2) Voor de toepassing van de in artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1442/88 bedoelde regeling kan een Lid-Staat een uniform percentage van ten hoogste 15 % vaststellen voor de inhouding op de krachtens artikel 2, lid 1, van de verordening aan de begunstigde toe te kennen premie."