CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 13 juli 1995 *

A — Inleiding

1. In het onderhavige geval gaat het om de uitlegging van enkele bepalingen inzake steun voor de produktie van soja die in 1991 van toepassing waren.

De gemeenschapsregeling

2. Sinds 1979 moedigde de Gemeenschap door middel van bijzondere steunmaatregelen de teelt van sojabonen op haar grondgebied aan. Daarmee moest de hoeveelheid sojabonen die zonder invoerrechten uit derde landen werd ingevoerd, worden gereduceerd. Verordening (EEG) nr. 1491/85 van de Raad van 23 mei 1985 tot vaststelling van bijzondere maatregelen voor sojabonen [1], versterkte dit beleid. In deze verordening werd bepaald, dat voor elk verkoopseizoen een streefprijs voor sojabonen moest worden vastgesteld. Voor het geval dat deze streefprijs hoger was dan de wereldmarktprijs, moest ingevolge artikel 2, lid 1, van de verordening voor „in de Gemeenschap geoogste en verwerkte" sojabonen een steun (gelijk aan het verschil tussen deze twee prijzen) worden toegekend. Krachtens artikel 2, lid 2, van de verordening moest de steun worden betaald aan de eerste koper of verwerker die met de producent een contract had gesloten waarin hij zich ertoe verbond de producent een bepaalde minimumprijs te betalen. De algemene voorschriften voor de toekenning van de steun, de voorschriften inzake de controle op het recht op de steun en overige voorwaarden dienden krachtens artikel 2, lid 6, van de verordening door de Raad te worden vastgesteld. Artikel 2, lid 8, van de verordening ten slotte bepaalde, dat de „toepassingsbepalingen van dit artikel, met name betreffende de kadervoorschriften waaraan de in lid 2 bedoelde contracten moeten voldoen" door de Commissie moesten worden vastgesteld.

3. De krachtens artikel 2, lid 6, van verordening nr. 1491/85 vast te stellen bepalingen waren te vinden in verordening (EEG) nr. 2194/85 van de Raad van 25 juli 1985 tot vaststelling van de algemene voorschriften inzake de bijzondere maatregelen voor sojabonen. [2] Volgens artikel 2, lid 1, van deze

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1985, L 151, blz. 15.

2 — PB 1985, L 204, blz. 1, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2218/88 van de Raad van 19 juli 1988 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2194/85 tot vaststelling van de algemene voorschriften inzake de bijzondere maatregelen voor sojabonen (PB 1988, L 197, blz. 12).

verordening werd de steun op verzoek uitbetaald aan iedere eerste koper of verwerker [3] van in de Gemeenschap geoogste sojabonen die:

„a) ten minste aan onderstaande voorwaarden voldoet:

— hij moet een voorraadboekhouding voeren die aan nader te bepalen voorschriften voldoet,

— hij moet zich ertoe verbinden eventuele andere bewijsstukken over te leggen die voor de controle van het recht op steun nodig zijn,

— hij moet zich ertoe verbinden de in artikel 6, lid 1, tweede alinea, bedoelde gevallen te melden;

b) vóór een nader vast te stellen datum aan de bevoegde instantie van de Lid-Staat waar de sojabonen worden geoogst, volgende documenten overlegt:

— een met de producent gesloten contract waarin bepaalde voorwaarden nader worden omschreven,

— een door beide partijen ondertekende aangifte van de daadwerkelijk geleverde hoeveelheid sojabonen".

4. Volgens artikel 5 van verordening nr. 2194/85 werd onverminderd artikel 6 voor de berekening van het toe te kennen steunbedrag uitgegaan van het in de leveringsaangifte vermelde gewicht van de sojabonen.

5. Artikel 6 van verordening nr. 2194/85 luidde als volgt:

„1. De Lid-Staten van produktie voeren een zodanig sluitend controlesysteem in dat slechts voor produkten die daarvoor in aanmerking komen steun wordt ontvangen. Het controlesysteem moet met name een steekproefsgewijze controle van de bebouwde oppervlakten alsmede van de voorraadboekhouding en in voorkomend geval van de financiële

3 — In de oorspronkelijke versie van verordening nr. 2194/85 was sprake van „eerste koper". Na de door verordening nr. 2218/88 aangebrachte wijziging werd er daarentegen gesproken van „verwerker". Hieraan lag mogelijkerwijs de intentie ten grondslag, de steun zonder uitzondering alleen nog maar uit te betalen aan eerste kopers die tevens verwerkers waren (zie eveneens artikel 2, lid 2, van de verordening). Op andere plaatsen spreekt de verordening, ook na de wijziging, evenwel nog steeds van „eerste koper". Op dit vraagstuk hoeft hier niet dieper te worden ingegaan, omdat het voor de beantwoording van de prejudiciële vragen niet van betekenis is.

boekhouding van de steunaanvragers omvatten.

De Lid-Staat verricht de nodige controles:

— telkens wanneer door een producent aan een eerste koper meer sojabonen worden geleverd dan redelijkerwijze op het betrokken areaal kunnen worden geproduceerd, of

— in geval van twijfel.

2. De Lid-Staten verlenen elkaar bijstand."

6. De toepassingsbepalingen van deze voorschriften waren neergelegd in verordening (EEG) nr. 2537/89 van de Commissie van 8 augustus 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de bijzondere maatregelen voor sojabonen. [4] In artikel 6, lid 2, van deze verordening werden de gegevens vastgesteld die in het met de producent van sojabonen gesloten contract moesten worden opgenomen. In het bijzonder moesten worden vermeld:

„e) de definitieve ingezaaide oppervlakte van de percelen in hectare en are;

f) de gegevens die nodig zijn voor de identificatie van de betrokken percelen (...)

g) de door de producent bij de vorige oogst behaalde opbrengsten".

7. In de onderhavige context is met name artikel 6, lid 3, van deze verordening van belang, luidende:

4 — PB 1989, L 245, blz. 8, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 150/90 van de Commissie van 19 januari 1990 (PB 1990, L 18, blz. 10). Verordening nr. 2537/89 kwam in de plaats van de aanvankelijk ter zake toepasselijke verordening (EEG) nr. 2329/85 van de Commissie van 12 augustus 1985 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de bijzondere maatregelen voor sojabonen (PB 1985, L 218, blz. 16).

„Na de ondertekening van het contract mag de producent, behoudens overmacht, aan de in lid 2, onder e) en f), bedoelde oppervlakten geen andere bestemming geven dan de verbouw van soja.

Voor elke wijziging die na de ondertekening van het contract doch vóór de indiening daarvan bij de bevoegde instantie zou optreden in de bestemming van de opgegeven oppervlakten, moet derhalve een aanvulling op het contract worden opgesteld waarin deze oppervlakten worden aangepast en de grond voor de wijziging wordt aangegeven.

Wanneer bovendien binnen drie maanden vóór de datum waarop naar verwachting met de oogst van de sojabonen waarop het contract betrekking heeft, zal worden begonnen, een wijziging zou optreden in de bestemming van alle of een deel van de vermelde oppervlakten, moet de producent deze aan de bevoegde instantie, de controle-instantie en de eerste koper meedelen, telkens wanneer deze wijziging meer dan 10 % van de vermelde oppervlakte en meer dan 1 hectare bedraagt. De wijziging wordt schriftelijk meegedeeld binnen acht werkdagen, te rekenen vanaf de datum waarop zij opgetreden is."

8. Artikel 6, lid 5, van de verordening voorzag in bepaalde sancties in geval van overtreding van deze bepalingen. Vergelijking van de versies van deze bepaling in de verschillende officiële talen geeft ten dele aanzienlijke verschillen te zien. Wanneer de Italiaanse en Franse versie als uitgangspunt worden genomen, lijkt de volgende tekst het dichtst in de buurt te komen van de inhoud die de wetgever aan deze bepaling heeft willen geven:

Wanneer de in lid 2, onder e) en f), of in de leden 3 en 4 bedoelde voorwaarden niet in acht worden genomen, kan dit, wat deze verordening betreft, leiden tot ongeldigheid van het contract en tot verval van het recht op steun voor de op grond van dit contract geoogste sojabonen, behalve wanneer ten genoege van de Lid-Staat wordt aangetoond, dat er geen sprake is van grove nalatigheid noch van een ernstige fout. Bovendien kan de producent, wanneer hij de in lid 3 bedoelde voorwaarden niet in acht neemt, in het volgende verkoopseizoen worden uitgesloten van de in deze verordening bedoelde regeling, als niet is aangetoond dat er geen sprake is van grove nalatigheid noch van een ernstige fout.

Het bepaalde in de vorige alinea is slechts van toepassing, wanneer er bij de controle op de oppervlakten een verschil tussen de opgegeven oppervlakten en de werkelijk ingezaaide oppervlakten die afgeoogst kunnen worden, blijkt te zijn van meer dan 10 %.

Zoals reeds gezegd, gaat het hier om een poging te reconstrueren wat de gemeenschapswetgever werkelijk heeft bedoeld te zeggen. Met name de Duitse versie van deze bepaling heeft een heel andere betekenis. [5]

9. Verordening nr. 2537/89 werd gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 150/90 van de Commissie van 19 januari 1990. [6] Deze wijziging strekte ertoe, de bepalingen van verordening nr. 2537/89 „die betrekking hebben op de gevolgen van de door de belanghebbenden begane onregelmatigheden" „ter wille van de juridische duidelijkheid" te wijzigen. Deze wijziging had onder meer tot gevolg, dat artikel 6, lid 5, werd geschrapt. Tevens werd een nieuw artikel 29 bis ingelast, luidende:

„Ingeval bij een controle of een verificatie een onregelmatigheid wordt ontdekt, gelden de volgende bepalingen, onverminderd andere maatregelen die eventueel van toepassing zijn:

1. Een onregelmatigheid die het gevolg is van een door de producent opzettelijk afgelegde valse verklaring of van een door deze begane grove nalatigheid naar aanleiding van de sluiting van het in artikel 6 bedoelde contract of van de uitvoering daarvan, met name wat de juistheid van de in artikel 6, lid 2, bedoelde vermeldingen en de inachtneming van lid 3 van dat artikel betreft, leidt ertoe dat het contract voor de toepassing van deze verordening ongeldig wordt, dat voor de bonen die op grond van dit contract worden geproduceerd, het recht op steun vervalt en dat de producent voor de duur van het eerstvolgende verkoopseizoen van de voordelen van deze verordening wordt uitgesloten.

(...)

2.(...)

3.(...)

4. De in deze verordening bedoelde sancties en met name de in artikel 21, lid 2, en artikel 32, lid 4, bedoelde strafkortingen en boetes, worden vastgesteld naar gelang van de aard en de ernst van het in gebreke blijven en

5 — Deze versie, die zeer wel als een bijdrage tot het onderwerp humor in het recht kan worden beschouwd, is als volgt:
„Die Nichtbeachtung der Vorschiften des Absatzes 2 Buchstaben e) und f) oder der Absätze 3 und 4 zieht die Ungültigkeit des Vertrages im Hinblick auf die vorliegende Regelung nach sich. Die Sojabohnen, die unter diesem Vertrag geerntet werden, verlieren die Beihilfefähigkeit, es sei denn, daß nach der Überzeugung der Mitgliedstaaten weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt. Im übrigen kann die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 3 den Ausschluß des Erzeugers von den Vergünstigungen der vorliegenden Regelung für die Dauer des folgenden Wirtschaftsjahres nach sich ziehen, falls weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt.
Die Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes finden keine Anwendung, wenn die Kontrolle der Flächen eine Differenz zwischen den erklärten Flächen und den tatsächlich eingesäten Flächen, die geerntet werden können, erkennen läßt, die größer als 10 % ist."

6 — PB 1990, L 18, blz. 10.

voor zover dit voor de goede werking van de betrokken regeling noodzakelijk is."

10. Volledigheidshalve zij vermeld, dat de hierboven beschreven steunregeling voor de produktie van soja in de Gemeenschap inmiddels ingrijpend is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3766/91 van de Raad van 12 december 1991 inzake een steunregeling voor de producenten van sojabonen, kool- en raapzaad en zonnebloemzaad [7], en verordening (EEG) nr. 1765/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen. [8] Aangezien deze wijzigingen eerst in 1992 of later zijn ingegaan, zijn zij voor de onderhavige procedure evenwel niet van rechtstreeks belang. [9]

De feiten van het hoofdgeding

11. Op 27 mei 1991 sloten Cereol Italia Srl (hierna: „Cereol") en Azienda agricola Castello Sas (hierna: „Castello") voor het verkoopseizoen 1991/1992 een contract voor het telen van sojabonen. Cereol verbond zich ertoe, Castello de voor sojabonen geldende minimumprijs te betalen. In dit contract werd als te bebouwen oppervlakte 93 hectaren en 22 aren opgegeven.

12. Cereol legde dit contract over aan de bevoegde instantie in Italië, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricola (hierna: „AIMA") en diende op de grondslag van de reeds genoemde gemeenschapsrechtelijke bepalingen een aanvraag om steun in. [10] Cereol ontving op deze aanvraag van AIMA steun ten belope van 112 509 187 LIT.

13. Tijdens een op 7 oktober 1991 gehouden controle stelde het Ispettorato all'agricoltura di Treviso — de landbouwinspectie van Treviso — vast, dat van de opgegeven 93,22 hectaren enkel 77 hectaren waren bebouwd. Volgens Castello was deze vermindering van de bebouwde oppervlakte deels aan herstelwerkzaamheden van de afwateringsgreppels die geen uitstel duldden, deels aan een opeenhoping van water als gevolg van overvloedige regenval te wijten. Na deze controle

7 — PB 1991, L 356, blz. 17.

8 — PB 1992, L 181, blz. 12.

9 — In de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 9 maart 1994 in de zaak Griekenland/Raad (arrest van 14 juli 1994, zaak C-353/92, Jurispr. 1994, blz. I-3414) worden deze twee verordeningen nader toegelicht.

10 — Of Cereol deze steun als „verwerker" (zoals bij voorbeeld de Commissie stelt) dan wel als „eerste koper" heeft aangevraagd, kan op basis van de beschikbare gegevens niet met zekerheid worden vastgesteld. In haar schriftelijke opmerkingen heeft Cereol, die niet aan de mondelinge behandeling voor het Hof heeft deelgenomen, het begrip „eerste koper" gebruikt. Deze kwestie kan blijven rusten, omdat zij voor de beantwoording van de prejudiciële vragen zonder betekenis is (zie ook voetnoot 3).

vond een langdurige briefwisseling tussen AIMA, Cereol en Castello plaats. Ten slotte deelde AIMA Cereol mee, dat op grond van de door Castello begane onregelmatigheden het contract als ongeldig moest worden beschouwd en voor de betrokken sojabonen het recht op steun verviel. Volgens Castello beschikte AIMA tevens, dat Castello voor het eerstvolgende verkoopseizoen van de voordelen van de steunregeling zou worden uitgesloten. AIMA vorderde van Cereol terugbetaling van de uitgekeerde steun.

14. Cereol stelde daarop tegen Castello een vordering in teneinde op deze verhaal te nemen voor het door AIMA teruggevorderde bedrag. De door Cereol geadieerde rechterlijke instantie, het Tribunale civile e penale di Ravenna, was van oordeel, dat de uitspraak over de door Cereol ingestelde vordering afhankelijk was van de beantwoording van enkele prealabele vragen van gemeenschapsrecht.

15. Derhalve legt het Tribunale civile e penale di Ravenna het Hof de volgende vragen ter prejudiciële beslissing voor:

„1) Was het doel van de verordeningen (EEG) nrs. 1491/85 en 2194/85 van de Raad (met name gelet op de achtste overweging van de considerans en op de artikelen 2 en 5, lid 1, van laatstgenoemde verordening) in de periode tot aan het einde van het verkoopseizoen 1992/1993 (dat wil zeggen vóór de vaststelling van de verordeningen nrs. 3766/91 en 1765/92 van de Raad), dat uitsluitend voor op het grondgebied van de Gemeenschap geproduceerde soja steun werd betaald, berekend naar verhouding tot de daadwerkelijke geproduceerde hoeveelheid, waarbij de hoofdverplichting van de producent die voor die steun in aanmerking wenste te komen, bestond in het telen van soja op het grondgebied van een der Lid-Staten?

2) Vormt de in artikel 6, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2537/89 van de Commissie bedoelde mededelingsplicht een van de middelen ter bepaling van de communautaire herkomst van het produkt en moet zij als zodanig, gelet op de communautaire rechtspraak, worden beschouwd als een bijkomende verplichting ten opzichte van de hoofdverplichting bedoeld in vraag 1?

3) Ingeval de eerste twee vragen bevestigend worden beantwoord, heeft de Commissie dan bij de vaststelling van artikel 29 bis van verordening (EEG) nr. 2537/89, ingelast bij verordening (EEG) nr. 150/90 (met de zware sancties in geval van nalatigheid van de producent bij de uitvoering van het contract, inzonderheid bij de inachtneming van artikel 6, lid 3), de grenzen van de haar bij artikel 2, lid 8, van verordening (EEG) nr. 1491/85 verleende bevoegdheid overschreden door op de nietnakoming van een van de bijkomende verplichtingen de sanctie van het verval van het door de nakoming van de hoofdverplichting ontstane recht te stellen, en heeft zij daardoor haar bevoegdheid misbruikt?

4) Ingeval vraag 3 ontkennend wordt beantwoord, maakt het bij verordening (EEG) nr. 150/90 van de Commissie ingelaste artikel 29 bis van verordening (EEG) nr. 2537/89, waarin op elke grove nalatigheid van de producent naar aanleiding van de uitvoering van het contract (inzonderheid met betrekking tot de inachtneming van artikel 6, lid 3) als sanctie wordt gesteld zowel ongeldigheid van het contract, alsook verval van het recht op steun voor de op grond van het contract geproduceerde bonen en uitsluiting van de producent van de toekenning van steun voor de duur van het eerstvolgende verkoopseizoen, inbreuk op het evenredigheidsbeginsel zoals dat door het Hof is uitgelegd?

5) Ingeval vraag 4 ontkennend wordt beantwoord, moet de in artikel 6, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2537/89 van de Commissie bedoelde ‚wijziging van de bestemming van de in het contract opgegeven oppervlakten' dan aldus worden begrepen, dat dit enkel slaat op het geval waarin een deel van die oppervlakte voor een andere dan de in het contract opgegeven landbouwproduktie is bestemd?

6) Ingeval vraag 5 ontkennend wordt beantwoord, geldt de in artikel 6, lid 3, derde alinea, van verordening (EEG) nr. 2537/89 van de Commissie neergelegde verplichting tot mededeling van de wijzigingen in de bestemming van delen van de vermelde oppervlakten die zijn opgetreden binnen drie maanden vóór de datum waarop naar verwachting met de oogst wordt begonnen, dan ook wanneer die wijzigingen zijn opgetreden eerder dan drie maanden vóór het daadwerkelijke begin van de oogst van de sojabonen waarop het contract betrekking heeft?

7) Ingeval vraag 5 ontkennend wordt beantwoord, geldt de in artikel 6, lid 3, derde alinea, van verordening (EEG) nr. 2537/89 van de Commissie neergelegde verplichting tot mededeling van wijzigingen in de bestemming van meer dan 10 % van de in het contract vermelde oppervlakte dan ook in geval van verschillende na elkaar opgetreden wijzigingen die afzonderlijk beschouwd op minder, maar te zamen op meer dan 10 % van de oppervlakte betrekking hebben?"

B — Standpuntbepaling

De eerste twee prejudiciële vragen

16. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of krachtens de in de betrokken periode toepasselijke regeling uitsluitend voor in de Gemeenschap geproduceerde sojabonen steun werd betaald, en of de hoofdverplichting van de producent die voor steun in aanmerking wenste te komen, bestond in het telen van sojabonen in de Gemeenschap. Met de

tweede prejudiciële vraag wil hij een antwoord krijgen op de vraag, of de in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 2537/89 neergelegde mededelingsplicht ten opzichte van de in de eerste vraag bedoelde hoofdverplichting als een bijkomende verplichting moet worden beschouwd. Deze twee prejudiciële vragen dienen dus gezamenlijk te worden behandeld.

17. Het onderscheid tussen hoofdverplichtingen en bijkomende verplichtingen speelt in de rechtspraak van het Hof ter zake van gemeenschapsrechtelijke steunregelingen een belangrijke rol. Volgens deze rechtspraak is er sprake van een „hoofdverplichting" wanneer het gaat om een verplichting „die van wezenlijk belang is voor het bereiken van het doel van de betrokken maatregel" [11], waarvan de nakoming „van fundamenteel belang is voor het goed functioneren van een gemeenschapsregeling". [12] Dit onderscheid heeft weliswaar geen zelfstandige betekenis, doch is van belang voor de vraag, welke sancties kunnen worden gesteld op de niet-nakoming van verplichtingen die in een gemeenschapsrechtelijke regeling zijn vastgelegd. Het is vaste rechtspraak, dat in geval van niet-nakoming van hoofdverplichtingen het evenredigheidsbeginsel bij voorbeeld niet in de weg staat aan de volledige uitsluiting van het voordeel van een gemeenschapsmaatregel. [13] Dit geldt evenwel niet voor bijkomende verplichtingen, „waarvan de niet-nakoming niet met dezelfde gestrengheid behoeft te worden gesanctioneerd als de niet-nakoming van een hoofdverplichting". [14] Het gaat hier dus om de vraag, of het stellen van bepaalde sancties op de niet-nakoming van een concrete verplichting met het evenredigheidsbeginsel verenigbaar is.

De kwestie van de evenredigheid van de sancties in de hier te onderzoeken steunregeling is ook het voorwerp van de vierde prejudiciële vraag. Daar gaat het om de concrete inhoud van de sancties in geval van niet-nakoming van de uit artikel 6, lid 3, voortvloeiende verplichting. Derhalve behoeft in het kader van de eerste twee prejudiciële vragen alleen maar te worden nagegaan, of op de niet-nakoming van deze verplichting eigenlijk wel zulke zware sancties kunnen worden gesteld, of het dus — om de door de verwijzende rechter gebezigde begrippen te gebruiken — bij deze verplichting om een hoofdverplichting dan wel een bijkomende verplichting gaat.

18. Alvorens op het onderhavige geval in te gaan, lijkt het nuttig eerst een blik te werpen op enkele van de gevallen waarin het Hof van Justitie zich reeds heeft moeten bezighouden met de kwestie van de evenredigheid van sancties voor de niet-nakoming van bepaalde verplichtingen.

11 — Arrest van 2 juni 1994, zaak C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Jurispr. 1994, blz. I-2283, r. o. 26.

12 — Arrest van 27 november 1986, zaak 21/85, Maas, Jurispr. 1986, blz. 3537, r. o. 15.

13 — Arrest Exportslachterijen van Oordegem, reeds aangehaald (voetnoot 11), r. o. 27.

14 — Arrest Maas, reeds aangehaald (voetnoot 12), r. o. 15.

In het arrest Buitoni [15] ging het om certificaten voor de invoer van tomatenpuree uit derde landen. De certificaten werden slechts afgegeven wanneer de verzoeker van tevoren een waarborg had gesteld, die werd vrijgegeven zodra de invoerbewijzen waren overgelegd. Voor het overleggen van deze bewijzen was in de desbetreffende verordening van de Commissie een termijn van zes maanden voorzien, die — zoals het in een van de overwegingen van de considerans van de verordening heette — „voor een goed administratief beheer" was ingevoerd. Volgens de verordening werd de waarborg verbeurd indien de bewijzen niet binnen deze termijn waren geleverd. Het Hof overwoog, dat deze „forfaitaire sanctie", die werd toegepast bij een inbreuk die duidelijk minder ernstig was dan de niet-nakoming van de verplichting die de waarborg zelf diende te garanderen, „te streng" en daarmee dus onevenredig moest worden geacht. [16]

In het arrest RU-MI [17] ging het om steun die werd toegekend voor de vervoedering van gedenatureerde magere-melkpoeder aan dieren. De steun was in dat geval niet uitbetaald, omdat de Commissie van mening was, dat bij de denaturering in geringe mate van de voorgeschreven waarden was afgeweken. Het Hof wees erop, dat het risico dat het betrokken produkt voor andere doeleinden werd gebruikt, groot was en de Commissie derhalve het recht had, „strikte voorwaarden" te stellen. Volgens het Hof was de Commissie gerechtigd, bepalingen vast te stellen „op grond waarvan men de steun en de waarborg verliest bij niet-nakoming van de hoofdverbintenis van de inschrijving, en behoefde die sanctie niet te differentiëren naar de ernst van het verzuim van de inschrijver". [18] In zijn arrest Société laitière de Gacé [19] kwam het Hof tot een soortgelijke uitspraak.

Het arrest Fromançais [20] had betrekking op inschrijvingen voor de verkoop van boter tegen verlaagde prijs voor bepaalde doeleinden. De inschrijver was verplicht de boter binnen een bepaalde termijn te laten verwerken. Volgens de verordening werd de door de inschrijver te stellen waarborg verbeurd indien de verwerking niet binnen deze termijn plaatsvond. Het Hof stelde vast, dat deze regeling ertoe strekte, speculatie te voorkomen. Dit doel was „van het grootste belang" voor de goede werking van het stelsel. Het leidde hieruit af, dat het niet vrijgeven van de gehele waarborg in geval van overschrijding van deze termijn een evenredige maatregel vormde. [21]

In het arrest Maas [22] ten slotte ging het om steun voor de uitvoer van graan in het kader van de voedselhulp voor Ethiopië. De verscheping moest binnen een bepaalde termijn

15 — Arrest van 20 februari 1979, zaak 122/78, Jurispr. 1979, blz. 677.

16 — Arrest Buitoni, reeds aangehaald (voetnoot 15), r. o. 19-20.

17 — Arrest van 2 december 1982, zaak 272/81, Jurispr. 1982, blz. 4167.

18 — Arrest RU-MI, reeds aangehaald (voetnoot 17), r. o. 13-14.

19 — Arrest van 2 december 1982, zaak 273/81, Jurispr. 1982, blz. 4193.

20 — Arrest van 23 februari 1983, zaak 66/82, Jurispr. 1983, blz. 395.

21 — Arrest Fromançais, reeds aangehaald (voetnoot 20), r. o. 13 en 18.

22 — Reeds aangehaald (voetnoot 12).

plaatsvinden; bovendien mochten volgens het bepaalde in de desbetreffende verordening geen schepen worden ingezet die meer dan vijftien jaar oud waren. Niet-naleving van deze voorschriften leidde tot verbeurte van de te stellen waarborg. Het Hof overwoog, dat een lichte overschrijding van de verschepingstermijn de verbeurte van de waarborg niet rechtvaardigde, wanneer zij het „goed functioneren" van het voedselhulpsysteem niet schaadde. [23] Wat het ingezette schip betrof, wees het Hof erop, dat de betrokkene het interventiebureau tevoren had ingelicht, zoals door de toepasselijke bepalingen werd voorgeschreven. Het interventiebureau zou derhalve niet-nakoming van de verplichting hebben kunnen beletten door tegen de keuze van dit schip bezwaar te maken. Bovendien wees het Hof erop, dat een recentere verordening betreffende voedselhulp aan Lesotho geen overeenkomstige verplichting meer bevatte. Het leidde daaruit af, dat de Commissie zelf deze verplichting „niet van fundamentele betekenis voor een correcte uitvoering van het transport" achtte. De volledige verbeurte van de waarborg moest derhalve als een onevenredige sanctie worden beschouwd. [24]

19. Laten we ons nu tot het onderhavige geval wenden. Het staat vast, dat de in de verordeningen nrs. 1491/85 en 2194/85 toegezegde steun uitsluitend aan in de Gemeenschap geproduceerde sojabonen ten goede diende te komen. Dit blijkt zowel uit de tekst als uit de strekking van deze bepalingen. [25] De verplichting om op het grondgebied van een van de Lid-Staten soja te telen, vormt derhalve zonder twijfel een hoofdverplichting van de producent die voor steun in aanmerking wenst te komen.

20. Dat de steun afhankelijk is van de hoeveelheid geproduceerde sojabonen, is eveneens buiten kijf. Zoals reeds gezegd, moest ingevolge artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2194/85 voor de berekening van de steun worden uitgegaan van het in de leveringsaangifte vermelde gewicht van de sojabonen. Op dit punt verschilt de hier te behandelen steunregeling essentieel van het stelsel dat daarvoor later in de plaats kwam. Artikel 2, lid 2, van de reeds genoemde verordening nr. 1765/92 bepaalt immers, dat de steun *per oppervlakte* moest worden vastgesteld, ongeacht de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid.

21. Derhalve is het slechts de vraag, of de in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 2537/89 neergelegde mededelingsplicht een verplichting vormt „die van wezenlijk belang is voor het bereiken van het doel van de betrokken maatregel", dan wel enkel een bijkomende verplichting is.

22. Mijns inziens is de in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 2537/89 neergelegde verplichting om wijzigingen in de bestemming van de opgegeven oppervlakten mee te delen, voor de hier te behandelen steunregeling van fundamenteel belang en moet zij derhalve als hoofdverplichting in bovengenoemde zin worden beschouwd.

23 — Arrest Maas, reeds aangehaald (voetnoot 12), r. o. 18.

24 — Arrest Maas, reeds aangehaald (voetnoot 12), r. o. 24, 26 en 28.

25 — Zie daartoe punt 2 hierboven.

23. Zoals reeds is vastgesteld, diende volgens de genoemde bepalingen uitsluitend voor in de Gemeenschap geproduceerde sojabonen steun te worden betaald. Aangezien evenwel de in de Gemeenschap geoogste sojabonen naar het schijnt op het oog niet van uit derde landen ingevoerde sojabonen zijn te onderscheiden, ontstond de noodzaak in een controle te voorzien. [26] Ook de Raad heeft deze noodzaak bij de vaststelling van verordening nr. 2194/85 erkend, zoals blijkt uit de achtste overweging van de considerans ervan, waarin het heet:

„Overwegende dat, met het oog op de goede werking van deze maatregelen een controlesysteem vereist is, waardoor wordt verzekerd dat de steun alleen wordt uitgekeerd voor produkten die daarvoor in aanmerking komen; dat dit *met name een steekproefsgewijze controle* vergt *van de bebouwde oppervlakten* en van de voorraadboekhouding en zo nodig van de financiële boekhouding van de steunaanvragers." [27]

Dit toont reeds aan, dat de bebouwde oppervlakte voor het stelsel van deze steunregeling een heel bijzondere rol speelt.

24. Dit wordt nog onderstreept door de in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2194/85 vervatte regeling. De Lid-Staten waren ingevolge artikel 6, lid 1, eerste alinea, verplicht een passend controlesysteem in te voeren, dat „met name een steekproefsgewijze controle van de bebouwde oppervlakten" omvat. Ingevolge artikel 6, lid 1, tweede alinea, moesten zij controles verrichten „telkens wanneer door een producent (...) meer sojabonen worden geleverd dan redelijkerwijze op het betrokken areaal kunnen worden geproduceerd". [28] Hiermee in overeenstemming is artikel 26, lid 2, van toepassingsverordening nr. 2537/89, op grond waarvan de autoriteiten „door middel van een steekproef" moesten verifiëren, „of de in de leveringsaangifte vermelde hoeveelheid geproduceerd kan zijn op de aangegeven oppervlakte, rekening houdende met de in de produktiezone geconstateerde opbrengsten".

25. Uit deze bepalingen volgt duidelijk, dat het door deze verordening voorgeschreven controlemechanisme in essentie op de door de producent gebruikte bebouwde oppervlakte is gericht. Om de controles te kunnen verrichten, dienen de instanties van de betrokken Lid-Staat over betrouwbare gegevens over de omvang van de bebouwde oppervlakte en de potentiële opbrengst ervan te beschikken. Daartoe vereist artikel 6, lid 2, van toepassingsverordening nr. 2537/89, dat de omvang van de ingezaaide oppervlakte en de bij de vorige oogst behaalde opbrengst worden vermeld. Wanneer echter door middel van de controles dient te worden onderzocht, of meer sojabonen zijn geleverd „dan

26 — Ter terechtzitting onderstreepte de vertegenwoordiger van de Commissie deze noodzaak door erop te wijzen, dat in de betrokken periode de in de Gemeenschap geldende streefprijs voor sojabonen ongeveer het dubbele van de wereldmarktprijs had bedragen.

27 — Cursivering van mij.

28 — Er zij aan herinnerd, dat de eerste koper ingevolge artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 2194/85 verplicht was, dergelijke gevallen aan de bevoegde instanties van de Lid-Staten te melden.

redelijkerwijze op het betrokken areaal kunnen worden geproduceerd", dan ligt het voor de hand, dat de instantie daartoe alleen in staat is, wanneer zij de *daadwerkelijke* oppervlakte kent waarop de oogst is behaald. Indien dus na het sluiten van het contract tussen de producent en de eerste koper of verwerker wijzigingen met betrekking tot de bebouwde oppervlakte optreden, dan moeten deze wijzigingen ter kennis van de bevoegde instanties van de betrokken Lid-Staat worden gebracht.

Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een hypothetisch voorbeeld. Indien de producent aanvankelijk een bepaalde bebouwde oppervlakte opgeeft waarop naar verwachting een opbrengst van 100 ton zal worden behaald, doch daarna besluit slechts een deel van deze oppervlakte voor de produktie van soja te bestemmen, dan zal de opbrengst dienovereenkomstig lager uitvallen en bij voorbeeld slechts 10 ton bedragen. Aangezien de nationale instantie, ingeval deze wijziging haar niet zou worden meegedeeld, nog steeds ervan zou uitgaan, dat de bij haar aangegeven oppervlakte naar verwachting een opbrengst van 100 ton zal opleveren, zou het haar niet opvallen, wanneer de producent de door hem geproduceerde 10 ton zou aanvullen met 90 ton uit derde landen ingevoerde sojabonen en deze 100 ton als eigen produktie zou opgeven.

26. De verplichting tot mededeling van wijzigingen in de bebouwde oppervlakte is derhalve van essentieel belang om de in deze verordeningen voorgeschreven controles te kunnen verrichten. Daar deze controles noodzakelijk zijn om te verzekeren, dat deze steunregeling enkel aan in de Gemeenschap geproduceerde sojabonen ten goede komt, dient deze mededelingsplicht derhalve als hoofdverplichting in bovengenoemde zin te worden beschouwd.

27. Anders dan Castello van mening is, doet de omstandigheid dat de nationale instanties ook nog over andere controlemogelijkheden beschikken, niets aan deze beoordeling af. Het is weliswaar juist, dat de vermelding van de bebouwde oppervlakte en van de bij de vorige oogst hierop behaalde opbrengsten slechts een approximatieve en niet bijzonder nauwkeurige controle mogelijk maakt. Juist is ook Castello's opmerking, dat op grond van de reeds besproken achtste overweging van de considerans van verordening nr. 2194/85 eveneens de voorraadboekhouding en zo nodig de financiële boekhouding van de betrokken bedrijven kunnen worden gecontroleerd. De Commissie wijst er evenwel terecht op, dat de controle van de vermeldingen betreffende de bebouwde oppervlakte en de opbrengst eenvoudig en doeltreffend is en verdergaande controlemaatregelen, die voor de betrokken ondernemingen aanzienlijk meer onaangenaamheden meebrengen, overbodig kan maken. Dit is des te meer van belang, nu volgens de hier te behandelen regeling de controle toch al enkel steekproefsgewijs dient de worden verricht. Het voorhanden zijn van een gemakkelijk te hanteren controlemethode draagt niet alleen bij tot een goed administratief beheer, maar is ook van essentieel belang voor de doeltreffendheid van dit controlesysteem. Overtuigend is mijns inziens ten slotte ook het argument van de Commissie, dat het controlesysteem van deze steunregeling op verscheidene „zuilen" rust, die te zamen van wezenlijk belang zijn voor de werking van deze regeling, zonder dat reeds een van deze controlemogelijkheden — op zichzelf

beschouwd — zou volstaan om te waarborgen, dat het doel van de steunregeling wordt bereikt.

28. De door mij voorgestane uitlegging leidt er — anders dan Castello meent — geenszins toe, dat de in verordening nr. 1765/92 vervatte regeling inhoudelijk reeds zou worden toegepast op feiten die zich vóór de inwerkingtreding ervan hebben voorgedaan. Het essentiële verschil tussen de hier te behandelen steunregeling en de in verordening nr. 1765/92 voorziene regeling wordt niet aangetast, omdat volgens de hier te onderzoeken regeling de steun nog steeds op basis van de hoeveelheid geleverde produkten en niet per oppervlakte wordt berekend.

De derde prejudiciële vraag

29. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de Commissie haar bevoegdheden heeft overschreden door in artikel 29 bis van verordening nr. 2537/89 ook op de niet-nakoming van bijkomende verplichtingen zware sancties te stellen. Deze vraag wordt gesteld voor het geval, dat de eerste twee vragen bevestigend zouden worden beantwoord. Dit is niet het geval, aangezien — zoals ik reeds heb toegelicht — de in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 2537/89 neergelegde mededelingsplicht niet als bijkomende verplichting, doch als hoofdverplichting moet worden beschouwd. Derhalve behoeft niet nader op de derde prejudiciële vraag te worden ingegaan.

30. Zo op deze vraag een antwoord zou moeten worden gegeven, zou dat hoe dan ook ontkennend moeten zijn. In artikel 2, lid 8, van verordening nr. 1491/85 heeft de Raad de Commissie uitdrukkelijk gemachtigd, de noodzakelijke toepassingsbepalingen vast te stellen. Volgens de rechtspraak behoren tot deze toepassingsbepalingen alle bepalingen die „voor de goede werking van de betrokken steunregeling nodig zijn, voor zover die bepalingen niet in strijd zijn met de basisverordening of de toepassingsvoorschriften van de Raad". [29] Dat tot deze toepassingsbepalingen ook sancties op de niet-nakoming van uit de betrokken regeling voortvloeiende verplichtingen behoren, is buiten kijf. [30] Er bestaat geen contradictie met de verordeningen van de Raad, omdat verordening nr. 2194/85 van de Raad uitdrukkelijk wijst op de noodzaak van controles. Zulke controles zouden evenwel nauwelijks zinvol zijn, wanneer op de niet-nakoming van de aan controle onderworpen verplichtingen geen sancties zouden kunnen worden gesteld.

31. Of de Commissie in haar toepassingsbepalingen telkens passende sancties heeft voorzien voor de niet-nakoming van de betrokken verplichtingen, dient in het kader

29 — Arrest van 2 mei 1990, zaak C-357/88, Hopermann, Jurispr. 1990, blz. I-1669, r. o. 7.

30 — Zie bij voorbeeld arrest van 27 oktober 1992, zaak C-240/90, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-5383, r. o. 38.

van het onderzoek van de vierde prejudiciële vraag te worden nagegaan.

De vierde prejudiciële vraag

32. Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de in artikel 29 bis van verordening nr. 2537/89 vervatte regeling verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel. Zoals blijkt uit de bewoordingen van de vraag, gaat de verwijzende rechter daarbij naar het schijnt ervan uit, dat bij *elke* grove nalatigheid van de producent naar aanleiding van de uitvoering van het contract *alle* in artikel 29 bis voorziene sancties dienen te worden opgelegd. AIMA schijnt dit standpunt eveneens te hebben gedeeld, omdat zij volgens de door Castello ter terechtzitting verstrekte gegevens deze sancties als het ware „automatisch", dat wil zeggen zonder nader onderzoek van de omstandigheden van het onderhavige geval, heeft opgelegd.

33. Lezing van artikel 29 bis, lid 1, toont aan, dat een dergelijke uitlegging inderdaad voor de hand ligt. Deze bepaling veronderstelt een onregelmatigheid die het gevolg is van een door de producent opzettelijk afgelegde valse verklaring of van een door deze begane grove nalatigheid naar aanleiding van de sluiting van het in artikel 6 van verordening nr. 2537/89 bedoelde contract of van de uitvoering daarvan, met name wat de uit artikel 6, leden 2 en 3, voortvloeiende verplichtingen betreft. Doet een dergelijke onregelmatigheid zich voor, dan wordt ingevolge deze bepaling het tussen de producent en de eerste koper of verwerker gesloten contract ongeldig, vervalt voor de bonen die op grond van dit contract worden geproduceerd, het recht op steun „*en*" wordt de producent voor de duur van het eerstvolgende verkoopseizoen van de voordelen van de steunregeling uitgesloten. Het lijkt er derhalve op, dat deze sancties *cumulatief* moeten worden toegepast.

34. Indien dit de strekking van deze bepaling zou zijn, zou dit stellig op bezwaren stuiten wat het evenredigheidsbeginsel betreft. De eerste twee in artikel 29 bis, lid 1, genoemde sancties zijn weliswaar nauw met elkaar verbonden en moeten in zekere zin als de twee zijden van een medaille worden opgevat. Indien de sojabonen in geval van een onregelmatigheid in de zin van deze bepaling van de steun worden uitgesloten, dan treft deze sanctie immers niet de producent, die voor deze onregelmatigheid verantwoordelijk is, maar de eerste koper of verwerker. Indien de onregelmatigheid niet van invloed zou zijn op het tussen deze laatste en de producent gesloten contract, zou de producent nog steeds recht hebben op de betaling van de minimumprijs die hem in dit contract is gegarandeerd. De producent zou er dus, ondanks het feit dat hij er debet aan is dat de sojabonen niet meer voor de steunregeling in aanmerking komen, zelf zonder kleerscheuren van afkomen. De in artikel 29 bis, lid 1, voorziene sanctie van ongeldigheid van het contract heft deze anomalie op. Deze soort van sancties, waardoor de betrokken ondernemingen de uit de steunregeling voortvloeiende voordelen worden ontnomen, wanneer zij in strijd komen met de daaraan

verbonden verplichtingen, mag men in een dergelijke regeling ook verwachten.

Anders is het gesteld met de andere in artikel 29 bis, lid 1, genoemde sanctie, de uitsluiting van de producent van de voordelen van de steunregeling *voor de duur van het eerstvolgende verkoopseizoen*. Alles wijst erop, dat het hier om een sanctie gaat, waarbij de idee van afschrikking een belangrijke rol speelt. Het ware bedenkelijk, wanneer deze sanctie zou moeten worden opgelegd telkens wanneer er sprake is van een onregelmatigheid met betrekking tot de naleving van de voorschriften van artikel 6 die op opzet of grove nalatigheid berust. Wanneer bij voorbeeld — naar zijn bewoordingen ziet artikel 29 bis, lid 1, op dit geval — de krachtens artikel 6, lid 2, sub b, te vermelden datum van de sluiting van het contract opzettelijk of door grove nalatigheid onjuist wordt opgegeven, dan zou het stellig zeer omstreden zijn, of deze zware sanctie om die reden aan de producent kan of zelfs moet worden opgelegd. Zoals Castello terecht opmerkt, vereist het evenredigheidsbeginsel in principe een differentiatie van sancties, in die zin dat ernstige fouten strenger moeten worden bestraft dan geringe fouten. [31]

35. De hieruit voortvloeiende twijfel omtrent de evenredigheid van de beschreven sanctieregeling is mijns inziens evenwel weggenomen door de antwoorden van de Commissie op de haar ter zake gestelde schriftelijke vragen. Zoals de Commissie uiteenzet, moet artikel 29 bis, lid 1, van verordening nr. 2537/89 worden gelezen in samenhang met artikel 29 bis, lid 4, volgens hetwelk de „in deze verordening" bedoelde sancties worden vastgesteld „naar gelang van de aard en de ernst van het in gebreke blijven" en „voor zover dit voor de goede werking van de betrokken regeling noodzakelijk is". Op grond van deze bepaling kan inderdaad de vereiste differentiatie worden toegepast wanneer sancties worden opgelegd. Zo gezien volgt hieruit, dat de in artikel 29 bis, *lid 1*, bedoelde sancties ondanks de onduidelijke bewoordingen van deze bepaling niet noodzakelijkerwijs cumulatief moeten worden opgelegd, doch dat dit enkel gebeurt, wanneer „de aard en de ernst van het in gebreke blijven" en de „de goede werking" van de steunregeling zulks vereisen. Dat dit daadwerkelijk is wat de wetgever voor ogen zou hebben gestaan, wordt mijns inziens ook aangetoond door de vergelijking met artikel 6, lid 5, van de verordening, dat bij de invoering van artikel 29 bis vervallen is verklaard. [32]

36. Dat de sancties als zodanig niet aanvechtbaar zijn, behoeft mijns inziens tegen de achtergrond van de reeds beschreven rechtspraak van het Hof [33] geen nadere toelichting. Het bepaalde in artikel 6, leden 2 en 3, van verordening nr. 2537/89 is voor de werking van de steunregeling van het grootste belang. Het is derhalve volstrekt billijk,

31 — Castello verwijst in dit verband terecht naar artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 2194/85, volgens hetwelk de bij de indiening van de aanvraag om steun te stellen waarborg onder bepaalde voorwaarden „geheel of gedeeltelijk" wordt verbeurd.

32 — Zie daartoe punt 8 hierboven.

33 — Zie punt 18 hierboven.

dat schending van deze bepalingen kan worden bestraft met het verlies van het recht op steun voor de eerste koper of verwerker en met het verlies van het recht op de minimumprijs voor de producent. In ernstige gevallen kan het noodzakelijk zijn, de producent uit te sluiten van de voordelen van de steunregeling in het daaropvolgende verkoopseizoen, teneinde de nakoming van deze verplichtingen te waarborgen. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit, dat al deze sancties hoe dan ook slechts kunnen worden opgelegd, indien de onregelmatigheden zijn toe te schrijven aan opzet of *grove* nalatigheid van de producent. Uit al het voorgaande volgt, dat de sanctieregeling waarom het hier gaat voldoet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel.

37. Gezien hetgeen volgt, is mijns inziens evenwel reeds hier een precisering nodig. Ter terechtzitting heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld, dat schending van de in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 2537/89 neergelegde mededelingsplicht reeds als zodanig een grove nalatigheid vormt (en dus onder artikel 29 bis, lid 1, van de verordening valt). Dit standpunt moet ten stelligste worden verworpen. Schending van de mededelingsplicht maakt deel uit van de *objectieve* bestanddelen van artikel 29 bis, lid 1. De vraag, of er sprake is van opzet of grove nalatigheid heeft daarentegen betrekking op de *subjectieve* bestanddelen van deze norm, en gaat dus over de *verwijtbaarheid* van de niet-nakoming. Uit de enkele schending van een verplichting kan evenwel niet reeds worden afgeleid, dat er sprake is van opzet of grove nalatigheid, tenzij men dit subjectieve bestanddeel van elke betekenis wil ontdoen. Indien de Commissie bij de vaststelling van deze bepaling daadwerkelijk de bedoeling zou hebben gehad haar deze betekenis te geven, dan zou hoe dan ook moeten worden vastgesteld, dat zulks niet uit de bepaling voortvloeit. Gezien het feit, dat de bepaling het karakter van een sanctie heeft, zou mijns inziens reeds deze reden volstaan om de door de Commissie voorgestane uitlegging van de hand te wijzen.

De vijfde prejudiciële vraag

38. De vijfde prejudiciële vraag heeft betrekking op de uitlegging van het in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 2537/89 gebruikte begrip „wijziging (...) in de bestemming van de opgegeven oppervlakten". De verwijzende rechter wenst te vernemen, of dit enkel slaat op die gevallen waarin de betrokken oppervlakten voor een andere landbouwproduktie dan de verbouw van sojabonen worden gebruikt. Deze vraag is begrijpelijk in de context van de omstandigheden van het onderhavige geval. Zoals reeds gezegd, stelt Castello, dat zij een gedeelte van de voor de verbouw van sojabonen bestemde oppervlakten wegens dringende herstelwerkzaamheden en de weersgesteldheid uit de exploitatie heeft moeten nemen. Castello leidt hieruit af, dat de betrokken oppervlakten braak hadden gelegen en dat er derhalve niet van „bestemming" voor landbouwdoeleinden kon worden gesproken.

39. Uit de tekst van deze bepaling kan niet worden afgeleid, of de producent eveneens in dergelijke gevallen verplicht is deze wijziging mee te delen. Evenwel moet worden vastge-

steld, dat de tekst van de bepaling een dergelijke uitlegging in ieder geval toelaat. [34]

40. Het is echter duidelijk, dat enkel een uitlegging in die zin dat *alle* wijzigingen in de bestemming van de oppervlakten waarom het gaat, moeten worden meegedeeld, strookt met de strekking van deze bepaling. De vermelding van de bebouwde oppervlakte en de eventuele wijzigingen daarvan strekt ertoe de nationale instanties in staat te stellen, de noodzakelijke controles te verrichten. Zoals reeds gezegd, dienen de nationale instanties daartoe de *daadwerkelijke* oppervlakte te kennen waarop de oogst is behaald. [35] Het is derhalve irrelevant, of de betrokken oppervlakten voor een andere landbouwproduktie zijn gebruikt dan wel gewoon braak hebben gelegen.

De zesde prejudiciële vraag

41. Met zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of ingevolge artikel 6, lid 3, derde alinea, van verordening nr. 2537/89 ook wijzigingen met betrekking tot de bebouwde oppervlakten moeten worden meegedeeld die eerder dan drie maanden vóór het begin van de oogst optreden. Ter terechtzitting heeft Castello daartoe voor het Hof betoogd, dat de oogst op 25 september is binnengehaald. De eerste vermindering van de bebouwde oppervlakte heeft zich op 22 juni en de tweede begin september voorgedaan. De verwijzende rechter dient na te gaan, of deze gegevens juist zijn. Voor het antwoord op de zesde prejudiciële vraag ga ik ervan uit, dat minstens een deel van de wijzigingen in de bebouwde oppervlakte daadwerkelijk heeft plaatsgevonden op een tijdstip vóór het in artikel 6, lid 3, derde alinea, genoemde tijdvak van drie maanden vóór het begin van de oogst.

42. Ingevolge artikel 6, lid 3, *eerste alinea*, van verordening nr. 2537/89 moest het contract, ingeval de wijziging in de bebouwde oppervlakte na de ondertekening van het contract tussen de producent en de eerste koper of verwerker, doch vóór de indiening daarvan bij de bevoegde instantie optrad, dienovereenkomstig worden aangepast. Ingevolge artikel 6, lid 3, *derde alinea*, moesten wijzigingen in de bebouwde oppervlakte die binnen drie maanden vóór het begin van de oogst optraden, worden meegedeeld, wanneer zij een bepaalde omvang hadden. Indien deze bepalingen letterlijk worden uitgelegd, behoefden wijzigingen in de bebouwde oppervlakte die *na* de indiening van het contract bij de bevoegde instantie, maar *vóór* de aanvang van de periode van drie maanden vóór het begin van de oogst optraden, dus niet te worden meegedeeld.

43. De Commissie heeft aanvankelijk betoogd, dat dergelijke gevallen onder het

34 — Zie ook de Franse („toute altération ... dans la destination"), Italiaanse („qualsiasi modifica alla destinazione"), Engelse („any change in the use"), Nederlandse („elke wijziging in de bestemming"), Spaanse („toda alteración ... en el destino"), Portugese („qualquer alteração em relação à utilização") en Deense („enhver ændring i anvendelsen") versie.

35 — Zie punt 25 hierboven.

bepaalde in artikel 6, lid 3, tweede alinea, vielen. Deze zienswijze is volgens mij, gelet op de duidelijke bewoordingen van deze bepaling, niet houdbaar. Op een schriftelijke vraag van het Hof heeft de Commissie geantwoord, dat het in strijd zou zijn met de strekking van de bepaling, indien zou worden aangenomen, dat in die gevallen geen mededelingsplicht op de producent rust. Volgens de Commissie volgt uit artikel 6, lid 3, tweede en derde alinea, dat ook die wijzigingen moeten worden meegedeeld die vóór de aanvang van de periode van drie maanden vóór het begin van de oogst optreden.

44. Ik ben het met de Commissie eens, dat deze teleologische uitlegging het beste met de strekking van de bepalingen overeenstemt. Zoals reeds gezegd, strekt de in artikel 6, lid 3, neergelegde mededelingsplicht ertoe, te waarborgen, dat de bevoegde instanties over juiste gegevens met betrekking tot de *daadwerkelijk* voor de produktie van sojabonen gebruikte oppervlakten beschikken. Of een wijziging in de bebouwde oppervlakte gedurende de in artikel 6, lid 3, derde alinea, genoemde periode of eerder optreedt, is in dit opzicht irrelevant.

45. De Commissie heeft evenwel niet duidelijk kunnen maken, waarom in artikel 6, lid 3, derde alinea, wordt gesproken van „drie maanden vóór de datum waarop naar verwachting met de oogst van de sojabonen (...) zal worden begonnen". Indien het standpunt van de Commissie juist zou zijn, zou deze hele zinsnede overbodig moeten worden geacht. Het feit dat deze zinsnede is opgenomen, lijkt er echter op te duiden, dat daarmee een bepaald doel werd nagestreefd. Wat dit doel zou kunnen zijn geweest, is evenwel niet duidelijk.

46. Ik ben niettemin van mening, dat de door de Commissie in overweging gegeven uitlegging eveneens met de eisen van rechtszekerheid verenigbaar is. De grenzen van de uitleggingsmogelijkheden zijn weliswaar gelegen in de duidelijke bewoordingen van een bepaling, doch er zij op gewezen, dat de betrokken bepaling niet volkomen duidelijk is, voor zover daarin de desbetreffende periode wordt vastgesteld onder verwijzing naar een tijdstip dat op voorhand nauwelijks volkomen nauwkeurig lijkt te kunnen worden bepaald. Men kan zich nauwelijks vergissen door aan te nemen, dat de oogst van sojabonen, evenals die van andere landbouwprodukten, naar gelang van de weersomstandigheden soms vóór of na de aanvankelijk voorziene datum zal plaatsvinden. Aangezien de betrokken wijzigingen overeenkomstig artikel 6, lid 3, derde alinea, tweede volzin, „binnen acht werkdagen, te rekenen vanaf de datum waarop zij opgetreden [zijn]", moeten worden meegedeeld, is het zeer wel mogelijk, dat de producent er op het betrokken tijdstip helemaal niet zeker van is, of de wijziging in die periode van drie maanden valt. Derhalve zou een zorgvuldige producent in geval van twijfel een wijziging in de bebouwde oppervlakte hoe dan ook hebben meegedeeld.

Belangrijker daarentegen is, dat zich anders een door de wetgever kennelijk niet bedoelde lacune zou voordoen. Artikel 6, lid 3, *eerste alinea*, bepaalde heel algemeen, dat de opgegeven bebouwde oppervlakten *na de ondertekening van het contract* enkel voor de verbouw van soja mochten worden bestemd. Alleen een uitlegging in die zin dat alle na dit tijdstip opgetreden wijzigingen in beginsel moesten worden meegedeeld, strookt met de beslissing van de wetgever die daarin tot uitdrukking komt. De opsplitsing van de uit artikel 6, lid 3, eerste alinea, voortvloeiende verplichting in twee zelfstandige bepalingen, kan worden verklaard door het feit, dat de *daadwerkelijk* bebouwde oppervlakten aan de bevoegde instanties moesten worden meegedeeld. Zolang het contract nog niet bij de bevoegde instanties was ingediend, konden partijen nog rekening houden met nieuwe ontwikkelingen, terwijl dit na dit tijdstip niet meer mogelijk was. Derhalve moesten *alle* vóór de indiening van het contract opgetreden wijzigingen in aanmerking worden genomen, terwijl na indiening van het contract slechts nog substantiële wijzigingen moesten worden meegedeeld.

47. Er moet evenwel rekening worden gehouden met het feit, dat de vermelding in artikel 6, lid 3, derde alinea, van de periode van drie maanden vóór de oogst, zeer wel aanleiding kon geven tot misverstanden bij de betrokken producenten met betrekking tot de omvang van de op hen rustende mededelingsplicht. Onder deze omstandigheden dient de verwijzende rechter bijzonder nauwkeurig na te gaan, of een eventuele schending van deze bepaling door Castello op *grove* nalatigheid (of zelfs opzet) berustte. Mijns inziens moet reeds worden betwijfeld, of er zelfs maar van nalatigheid sprake is. Wanneer de Commissie — zoals reeds gezegd — niet in staat is, een bepaling die voor de werking van de gehele steunregeling van het grootste belang is, op adequate, ondubbelzinnige wijze te redigeren, dan kan men de adressaten van deze bepaling moeilijk verwijten, dat zij haar opvatten zoals de bewoordingen ervan suggereren.

De zevende prejudiciële vraag

48. De zevende en laatste prejudiciële vraag betreft een uitleggingsvraagstuk, dat gelijkenis vertoont met vraagstuk dat zojuist is behandeld. Ingevolge artikel 6, lid 3, derde alinea, van verordening nr. 2537/89 moest een wijziging in de bebouwde oppervlakte worden meegedeeld, „telkens" wanneer de wijziging meer dan 10 % van de vermelde oppervlakte en meer dan 1 hectare bedroeg. Dit lijkt erop te duiden, dat elke wijziging afzonderlijk moest worden beschouwd. Wat gebeurt er echter in geval van verschillende na elkaar opgetreden wijzigingen die afzonderlijk beschouwd op minder, maar te zamen op meer dan 10 % van de bebouwde oppervlakte betrekking hebben?

49. Ook op dit punt ben ik het met de Commissie eens, dat deze bepaling moet worden

uitgelegd in het licht van de strekking ervan. De bepaling strekte ertoe, de bevoegde instanties zo nauwkeurig mogelijke gegevens over de *daadwerkelijk* gebruikte bebouwde oppervlakte te verschaffen. Ter wille van de eenvoud was bepaald, dat de mededelingsplicht was beperkt tot qua omvang substantiële wijzigingen. Indien de in artikel 6, lid 3, derde alinea, genoemde drempelwaarde van 10 % evenwel op elke afzonderlijke wijziging zou worden toegepast, dan zou dit ertoe kunnen leiden, dat ook wijzigingen die te zamen een aanzienlijke omvang hadden, niet hadden moeten worden meegedeeld, om de enkele reden dat elk van de wijzigingen op zich niet meer dan 10 % van de bebouwde oppervlakte bedroeg. Het onderhavige geval zou daarvan een voorbeeld kunnen zijn. Dit kan niet de strekking van deze bepaling zijn. Derhalve moet mijns inziens worden aangenomen, dat in dergelijke gevallen de in artikel 6, lid 3, derde alinea, bedoelde mededeling diende plaats te vinden, en wel binnen acht werkdagen, te rekenen vanaf die wijziging waarmee de genoemde drempel werd overschreden.

50. De tekst van het oude artikel 6, lid 5, vormt een aanwijzing, dat de wetgever deze uitlegging had bedoeld. [36] Volgens deze bepaling konden de aldaar voorziene sancties enkel worden opgelegd, indien het verschil „tussen de aangegeven oppervlakten en de werkelijk ingezaaide oppervlakten die afgeoogst kunnen worden" meer dan 10 % bedroeg.

51. Ook in dit verband zij er evenwel met klem op gewezen, dat de tekst van deze bepaling als zodanig allesbehalve duidelijk was en tot misverstanden aanleiding kon geven. De nationale rechter dient derhalve na te gaan, of de gedraging van Castello in voorkomend geval op opzet of grove nalatigheid berustte. Hier kan worden verwezen naar hetgeen is gezegd met betrekking tot de zesde vraag. [37]

C — Conclusie

52. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van het Tribunale civile e penale di Ravenna te beantwoorden als volgt:

„1) De eerste twee prejudiciële vragen:

Het doel van de steunregeling die in het leven was geroepen bij verordening (EEG) nr. 1491/85 van de Raad van 23 mei 1985 tot vaststelling van bijzondere

36 — Zie daartoe punt 8 hierboven.
37 — Zie punt 47.

maatregelen voor sojabonen, en bij verordening (EEG) nr. 2194/85 van de Raad van 25 juli 1985 tot vaststelling van de algemene voorschriften inzake de bijzondere maatregelen voor sojabonen, was, dat uitsluitend voor in de Gemeenschap geproduceerde sojabonen steun werd betaald. Daarbij vormde niet alleen de verplichting tot het telen van soja op het grondgebied van een van de Lid-Staten, maar ook de mededelingsplicht neergelegd in artikel 6, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2537/89 van de Commissie van 8 augustus 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de bijzondere maatregelen voor sojabonen, een hoofdverplichting van de producent die voor die steun in aanmerking wenste te komen.

2) De derde en vierde prejudiciële vraag:

De in artikel 29 bis, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2537/89 voorziene sancties waren, gelet op met name de in artikel 29 bis, lid 4, van deze verordening vastgestelde regeling, verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel.

3) De vijfde prejudiciële vraag:

De in artikel 6, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2537/89 bedoelde ‚wijziging (...) in de bestemming van de opgegeven oppervlakten' moest aldus worden begrepen, dat dit niet enkel sloeg op het geval waarin alle of een deel van deze oppervlakten voor een andere landbouwproduktie waren bestemd, maar ook op het geval waarin alle of een deel van de oppervlakten helemaal niet voor landbouwdoeleinden werden gebruikt.

4) De zesde en zevende prejudiciële vraag:

De in artikel 6, lid 3, derde alinea, van verordening (EEG) nr. 2537/89 neergelegde verplichting tot mededeling van wijzigingen in de bebouwde oppervlakten, gold ook wanneer deze wijzigingen eerder dan drie maanden vóór het begin van de oogst optraden. De mededelingsplicht gold ook in geval van ver-

schillende na elkaar opgetreden wijzigingen die afzonderlijk beschouwd op minder, maar te zamen op meer dan 10 % van de in het contract opgegeven oppervlakte betrekking hadden.

Met betrekking tot de twee laatstgenoemde gevallen zij opgemerkt, dat de in artikel 29 bis, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2537/89 voorziene sancties enkel konden worden opgelegd, indien de producent opzet of grove nalatigheid kon worden verweten. Gezien de onduidelijke bewoordingen van artikel 6, lid 3, derde alinea, van deze verordening dient de verwijzende rechter bijzonder nauwkeurig na te gaan, of zulks het geval is."