ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
25 maart 2004 *

In zaak C-118/02,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Tribunal Supremo (Spanje), in het aldaar aanhangige geding tussen

Industrias de Deshidratación Agrícola SA

en

Administración del Estado,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van, in het bijzonder, verordening (EG) nr. 603/95 van de Raad van 21 februari 1995 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector gedroogde voedergewassen (PB L 63, blz. 1) en verordening (EG) nr. 785/95 van de Commissie van 6 april 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 603/95 (PB L 79, blz. 5),

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: R. Grass,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Industrias de Deshidratación Agrícola SA, vertegenwoordigd door J.-A. Leciñena Martinez, abogado,

— het Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door S. Pardo Quintillán als gemachtigde,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 september 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 6 februari 2002, bij het Hof binnengekomen op 29 maart daaraanvolgend, heeft het Tribunal Supremo een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van, in het bijzonder, verordening (EG) nr. 603/95 van de Raad van 21 februari 1995 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector gedroogde voedergewassen (PB L 63, blz. 1; hierna: „basisverordening") en verordening (EG) nr. 785/95 van de Commissie van 6 april 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 603/95 (PB L 79, blz. 5; hierna: „uitvoeringsverordening"). Deze vragen zijn gerezen in een beroep dat een verwerkingsbedrijf heeft ingesteld tegen een koninklijk besluit in de sector gedehydreerde voedergewassen.

Het rechtskader

De communautaire regeling

2 De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector gedroogde voedergewassen is tot stand gebracht bij basisverordening. Artikel 1 van deze verordening voert een forfaitaire steunregeling in voor de volgende, door verwerking van gedroogde voedergewassen verkregen producten:

— meel en pellets van luzerne, kunstmatig gedroogd door middel van een warmtebehandeling;

— meel en pellets van luzerne, anders gedroogd en vermalen;

— luzerne, hanenkammetjes (esparcette), klaver, lupine, wikke en andere dergelijke voedergewassen, kunstmatig gedroogd door middel van een warmtebehandeling, met uitzondering van hooi en voederkool, alsmede van producten welke hooi bevatten;

— luzerne, hanenkammetjes (esparcette), klaver, lupine, wikke, honingklaver, zaailathyrus en rolklaver, anders gedroogd en vermalen;

— eiwitconcentraten, verkregen uit sap van luzerne en van gras;

— kunstmatig gedroogde producten, uitsluitend verkregen uit vast afval en sap die afkomstig zijn van de bereiding van de in het eerste streepje genoemde concentraten.

3 De hoeveelheden waarvoor de steun wordt verleend, zijn beperkt teneinde de productie van gedroogde voedergewassen in de Gemeenschap te beperken. Daartoe zijn gegarandeerde maximumhoeveelheden vastgesteld, één voor kunstmatig gedroogde voedergewassen en één voor in de zon gedroogde voedergewassen, die over de lidstaten worden verdeeld. Bij overschrijding van deze hoeveelheden wordt de steun voor gedroogde voedergewassen in de lidstaten verminderd.

4 Artikel 8 van de basisverordening noemt een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan om op grond van artikel 1 van die verordening recht te hebben op steun. Dit artikel bepaalt in het bijzonder de maximumvochtgehaltes en de minimumgehaltes aan ruwe eiwitten en eist dat de gedroogde voedergewassen van gezonde handelskwaliteit zijn.

5 Bij de uitvoeringsverordening heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen de uitvoeringsbepalingen van de basisverordening vastgesteld.

De nationale regeling

6 In Spanje is bij real decreto (koninklijk decreet) nr. 283/1999 van 22 februari 1999 (BOE nr. 46/1999, van 23 februari 1999, blz. 7463; hierna: „real decreto") de nationale regeling voor steun in de sector gedroogde voedergewassen vastgesteld. Artikel 5 van dit real decreto bevat de voorwaarden waaraan de verwerkingsbedrijven moeten voldoen. Artikel 5, lid 3, luidt:

„Voor dehydratie bestemde voedergewassen zijn die welke gehakt en onverpakt bij de fabriek aankomen, waarvan het vochtgehalte meer dan 30 % is en die na binnenkomst in het verwerkingsbedrijf binnen 24 uur worden verwerkt en afkomstig zijn van percelen die maximaal 100 kilometer van het betrokken verwerkingsbedrijf zijn verwijderd, tenzij, wat dit laatste betreft, een grotere afstand wordt gerechtvaardigd door gespecialiseerd vervoer. Bovendien bestaat alleen recht op steun voor partijen die bij binnenkomst in het verwerkingsbedrijf een gemiddeld vochtgehalte van ten minste 35 % hebben, dat eenmaal in de tien dagen wordt gemeten."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

7 Bij op 31 maart 1999 bij het Tribunal Supremo neergelegd verzoekschrift heeft de vennootschap Industrias de Deshidratación Agrícola SA een beroep tot nietigverklaring van artikel 5, lid 3, van het real decreto ingesteld.

8 Zij stelt dat deze bepaling is vastgesteld met overschrijding van de bevoegdheden die de lidstaten in het kader van de betrokken marktordening zijn toegewezen.

9 Omdat het twijfels heeft over de omvang van deze bevoegdheden, heeft het Tribunal Supremo bij beschikking van 6 februari 2002 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Zijn de artikelen 249, tweede alinea, EG, 10 EG en 34, lid 2, tweede alinea, EG junctis verordening (nr. 603/95) en verordening (nr. 785/95) verenigbaar met een nationale regeling die voor de toekenning van steun voor de dehydratie van groenvoeder of verse voedergewassen als voorwaarde stelt dat deze gewassen in de verwerkingsbedrijven gehakt en niet in balen verpakt voor dehydratie worden aangeboden?

2) Zijn de artikelen 249, tweede alinea, EG, 10 EG en 34, lid 2, tweede alinea, EG junctis verordening (nr. 603/95) en verordening (nr. 785/95) verenigbaar met een nationale regeling die voor de toekenning van steun voor de dehydratie van groenvoeder of verse voedergewassen als voorwaarde stelt dat deze gewassen bij aankomst in het verwerkingsbedrijf een vochtgehalte van meer dan 30 % en een gemiddeld vochtgehalte van ten minste 35 % hebben, dat eenmaal in de tien dagen wordt gemeten?

3) Zijn de artikelen 249, tweede alinea, EG, 10 EG en 34, lid 2, tweede alinea, EG junctis verordening (nr. 603/95) en verordening (nr. 785/95) verenigbaar met een nationale regeling die voor de toekenning van steun voor de dehydratie van groenvoeder of verse voedergewassen als voorwaarde stelt dat deze gewassen na binnenkomst in het verwerkingsbedrijf binnen 24 uur worden verwerkt?

4) Zijn de artikelen 249, tweede alinea, EG, 10 EG en 34, lid 2, tweede alinea, EG junctis verordening (nr. 603/95) en verordening (nr. 785/95) verenigbaar met een nationale regeling die voor de toekenning van steun voor de dehydratie van groenvoeder of verse voedergewassen als voorwaarde stelt dat deze gewassen afkomstig zijn van percelen die maximaal 100 kilometer van het betrokken verwerkingsbedrijf verwijderd liggen, tenzij, wat dit laatste betreft, de grotere afstand wordt gerechtvaardigd door gespecialiseerd vervoer?"

De prejudiciële vragen

10 Met deze vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de basisverordening en de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die voor te verwerken groenvoeder of verse voedergewassen bijzondere voorwaarden stelt, verband houdende met de wijze van levering, het vochtgehalte, de verwerkingstermijn en de teelt ervan binnen een bepaalde afstand van het betrokken verwerkingsbedrijf.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

11 Verzoekster in het hoofdgeding geeft in overweging, te antwoorden dat het gemeenschapsrecht zich verzet tegen de betrokken nationale regeling. Haars inziens overschrijdt de Spaanse staat met artikel 5, lid 3, van het real decreto zijn bevoegdheden, die beperkt zijn tot de controle van de bestemming van de voor de dehydratie van voedergewassen verleende steun en tot het beheer van de betaling in het kader van de betrokken gemeenschappelijke marktordening.

12 De basisverordening noemt immers verschillende voorwaarden waaraan de verwerkingsbedrijven en hun productie moeten voldoen om voor de steunregeling in aanmerking te komen. Zij bevat echter geen bepalingen die regelen op welke wijze de voor dehydratie bestemde voedergewassen moeten worden geoogst, of die een bepaalde oogstwijze in plaats van een of meerdere andere voorschrijven, noch bepalingen die voorschrijven hoelang de grondstof vóór de dehydratie in het verwerkingsbedrijf mag worden opgeslagen, en, nog minder bepalingen ter beperking van de maximumafstand tussen de grondstof producerende bedrijven en het verwerkingsbedrijf. Aangezien de communautaire regeling een uitputtend stelsel vormt, zijn de lidstaten niet bevoegd dergelijke aanvullende voorwaarden te stellen.

13 De Spaanse regering en de Commissie zijn een andere mening toegedaan.

14 Zij stellen dat de nationale wetgever voor materies die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, in beginsel slechts over een restbevoegdheid beschikt, doch vrij blijft om niet door het gemeenschapsrecht beheerste situaties te regelen.

15 In casu bevat noch de basisverordening noch de uitvoeringsverordening, in hun huidige versie, een definitie van het begrip groenvoeder of verse voedergewassen en dus van de grondstof. Alleen het eindproduct, namelijk gedroogde voedergewassen waarvoor op grond van artikel 1 van de basisverordening steun wordt verleend, wordt in de uitvoeringsverordening uitputtend omschreven.

16 In deze omstandigheden beschikken de lidstaten over een restbevoegdheid om inhoud te geven aan het begrip verse voedergewassen, op voorwaarde dat de daartoe vastgestelde maatregelen niet in strijd zijn met het gemeenschapsrecht en geen belemmering vormen voor de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening.

17 Met betrekking tot dit laatste punt merkt de Commissie op dat er in Spanje methoden zijn ontwikkeld waardoor de te verwerken groenvoeders of verse voedergewassen aan vocht verliezen, hetgeen zowel een vermindering meebrengt van de kosten voor het kunstmatig drogen, die het hoge steunbedrag voor dit soort producten rechtvaardigen, als een toename van de productie van gedroogde voedergewassen, met het risico van overschrijding van de gegarandeerde maximumhoeveelheden en, uiteindelijk, van benadeling van de producenten in andere lidstaten die slachtoffer zijn van de algemene vermindering van de maximumhoeveelheden. De Spaanse regering zou daarop dus toezicht mogen uitoefenen door middel van de invoering van bijzondere wetgeving.

18 De Spaanse regering stelt dat de betrokken regeling voornamelijk is vastgesteld om misbruik en fraude tegen te gaan alsmede om de in artikel 8 van de basisverordening voorgeschreven kwaliteit van de goederen te garanderen.

Antwoord van het Hof

19 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de lidstaten op onder een gemeenschappelijke marktordening vallende gebieden in beginsel niet langer met nationale, eenzijdig vastgestelde bepalingen kunnen ingrijpen (arrest van 29 juni 1978, Dechmann, 154/77, Jurispr. blz. 1573, punt 16). Hun wetgevende bevoegdheid is niet meer dan een restbevoegdheid en is beperkt tot situaties die niet door de gemeenschapsregeling worden beheerst, en tot gevallen waarin die regeling hen uitdrukkelijk bevoegd verklaart (arrest van 18 september 1986, Commissie/Duitsland, 48/85, Jurispr. blz. 2549, punt 12).

20 Voorts zij opgemerkt dat de lidstaten, wanneer op een bepaald gebied een gemeenschappelijke marktordening tot stand is gebracht, zich dienen te onthouden van elke maatregel met de strekking daarvan af te wijken of er

inbreuk op te maken. Eveneens onverenigbaar met een gemeenschappelijke marktordening zijn regelingen die de goede werking daarvan in de weg staan, ook wanneer de desbetreffende materie door de gemeenschappelijke marktordening niet uitputtend wordt geregeld (arresten van 8 januari 2002, Denkavit, C-507/99, Jurispr. blz. I-169, punt 32, en 18 april 2002, België/Commissie, C-332/00, Jurispr. blz. I-3609, punt 29).

21 In casu betreft de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector gedroogde voedergewassen, zoals blijkt uit artikel 1 van de basisverordening, een bepaald aantal door verwerking van groenvoeder of verse voedergewassen verkregen producten. Gelijk de advocaat-generaal in de punten 33 en 34 van haar conclusie heeft opgemerkt, geldt de gemeenschappelijke marktordening niet voor deze verse voedergewassen zelf.

22 De basisverordening noch de uitvoeringsverordening heeft dus betrekking op de voorwaarden waaraan voor dehydratie bestemde verse voedergewassen moeten voldoen, zoals die welke zijn opgenomen in artikel 5, lid 3, van het real decreto. Bovendien verwijst artikel 8 van de basisverordening, dat de minimumkwaliteitseisen noemt, expliciet naar gedroogde en niet naar verse voedergewassen.

23 De lidstaten blijven dus in beginsel vrij om voor laatstgenoemde producten bijzondere voorwaarden te stellen. Een eventueel daaruit voortvloeiend verschil in behandeling gaat, gelijk de advocaat-generaal in punt 42 van haar conclusie heeft beklemtoond, niet verder dan hetgeen noodzakelijkerwijze uit deze situatie volgt. Er is dus geen sprake van schending van de artikelen 249, tweede alinea, EG, 10 EG en 34, lid 2, tweede alinea, EG.

24 Met betrekking tot de vraag of de in de nationale regeling gestelde voorwaarden een belemmering kunnen vormen voor de goede werking van de betrokken gemeenschappelijke marktordening hebben de Spaanse regering en de Commissie

beklemtoond, zonder te zijn weersproken, dat de voornaamste doelstelling van de regeling bestond in het bestrijden van misbruik en fraude alsmede in het garanderen van de kwaliteit van de grondstof voor de producten waarvoor steun wordt verleend.

25 In deze omstandigheden en om de door de advocaat-generaal in de punten 37 tot en met 41 van haar conclusie genoemde redenen vormen de in de betrokken nationale regeling geformuleerde criteria geen belemmering voor de goede werking van de betrokken gemeenschappelijke marktordening.

26 Op de vragen van de nationale rechter moet dus worden geantwoord dat de basisverordening en de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die voor te verwerken groenvoeder of verse voedergewassen bijzondere voorwaarden stelt, verband houdende met de wijze van levering, het vochtgehalte, de verwerkingstermijn en de teelt ervan binnen een bepaalde afstand van het betrokken verwerkingsbedrijf.

Kosten

27 De kosten door de Spaanse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal Supremo bij beschikking van 6 februari 2002 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Verordening (EG) nr. 603/95 van de Raad van 21 februari 1995 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector gedroogde voedergewassen en verordening (EG) nr. 785/95 van de Commissie van 6 april 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 603/95 moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die voor te verwerken groenvoeder of verse voedergewassen bijzondere voorwaarden stelt, verband houdende met de wijze van levering, het vochtgehalte, de verwerkingstermijn en de teelt ervan binnen een bepaalde afstand van het betrokken verwerkingsbedrijf.

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 maart 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris