ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

28 februari 2008 *

In zaak C-446/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij beslissing van 13 oktober 2006, ingekomen bij het Hof op 31 oktober 2006, in de procedure

A. G. Winkel

tegen

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh en P. Lindh (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— A. G. Winkel, in persoon,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en C. M. Wissels als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en A.-L. During als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Erlbacher en M. van Heezik als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 december 2007,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, sub f, van verordening (EG) nr. 1254/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 160, blz. 21), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1512/2001 van de Raad van 23 juli 2001 (PB L 201, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1254/1999").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A. G. Winkel en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: „minister van Landbouw") betreffende de weigering van laatstgenoemde om Winkel voor bepaalde koeien een zoogkoeienpremie toe te kennen op grond dat zij niet voldeden aan de in de nationale wetgeving gestelde voorwaarden.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

Verordening nr. 1254/1999

3 Artikel 3, sub f en g, van verordening nr. 1254/1999 definieert de woorden „zoogkoe" en „vaars" als volgt:

„f) zoogkoe: een koe van een vleesras of verkregen door kruising met een vleesras, die behoort tot een beslag dat wordt gebruikt voor het opfokken van kalveren voor de vleesproductie;

g) vaars: een vrouwelijk rund van ten minste acht maanden, dat nog niet heeft gekalfd".

4 Artikel 6, leden 2, eerste en vijfde alinea, 3 en 7, van verordening nr. 1254/1999 bepaalt:

„2. De zoogkoeienpremie wordt toegekend aan alle producenten:

[…]

op voorwaarde dat zij gedurende ten minste zes opeenvolgende maanden vanaf de dag van indiening van de aanvraag een aantal zoogkoeien houden dat ten minste gelijk is aan 60 % en een aantal vaarzen dat ten hoogste gelijk is aan 40 % van het aantal waarvoor de premie is aangevraagd.

[…]

Voor de vaststelling van het aantal dieren dat in aanmerking komt […] zal aan de hand van de in artikel 16, lid 3, van verordening (EG) nr. 1255/1999 van de Raad van

17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten [PB L 160, blz. 48] bedoelde referentiehoeveelheid en de gemiddelde melkopbrengst worden bepaald of de koeien tot een zoogkoeienbeslag dan wel tot een melkkoeienbeslag behoren.

3. Het recht van de producenten op de premie wordt beperkt door toepassing van het in artikel 7 gedefinieerde individuele maximum.

[…]

7. De Commissie stelt volgens de procedure van artikel 43 de gemiddelde melkopbrengst en de uitvoeringsbepalingen voor dit artikel vast, en met name die welke betrekking hebben op de in artikel 3 gegeven definitie van het begrip zoogkoe."

Verordening (EG) nr. 2342/1999

5 Artikel 14 van verordening (EG) nr. 2342/1999 van de Commissie van 28 oktober 1999 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1254/1999 met betrekking tot de premieregelingen (PB L 281, blz. 30; hierna: „uitvoeringsverordening") preciseert het begrip „koeien van vleesrassen" als volgt:

„Koeien van de in bijlage I bij deze verordening vermelde runderrassen worden niet beschouwd als koeien van vleesrassen zoals bedoeld in artikel 3, sub f, […] van verordening (EG) nr. 1254/1999."

6 Artikel 45 van die verordening bepaalt dat lidstaten alle voor de goede uitvoering van deze verordening nodige maatregelen nemen.

Verordening (EG) nr. 2419/2001

7 Artikel 38 van verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december 2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 327, blz. 11) voorziet in kortingen en zelfs uitsluitingen van de aangevraagde steun wanneer naar aanleiding van controles onregelmatigheden in de steunaanvraag worden vastgesteld.

8 Artikel 41 van verordening nr. 2419/2001 maakt het evenwel mogelijk rekening te houden met factoren die verband houden met natuurlijke omstandigheden, zoals de sterfte van een dier als gevolg van een ziekte of na een ongeval waarvoor het bedrijfshoofd niet verantwoordelijk kan worden geacht. Artikel 48 van die verordening voorziet bovendien in de inaanmerkingneming van gevallen van overmacht of buitengewone omstandigheden.

Nationale regeling

9 In artikel 1, sub p, van de Regeling dierlijke EG-premies, zoals gewijzigd bij besluit van 30 juli 2002 (Stcrt. 2002, 143, blz. 10; hierna: „Regeling") is het begrip zoogkoe op dezelfde wijze gedefinieerd als in artikel 3, sub f, van verordening nr. 1254/1999.

10 Volgens de tot 2 juni 2003 geldende versie van artikel 6, lid 1, sub d, van de Regeling wordt de producent slechts een premie verleend voor de aan te houden zoogkoeien die in het betrokken jaar ten minste eenmaal hebben gekalfd en waarvan de kalveren niet binnen vier maanden na hun geboorte uit het betrokken beslag zijn afgevoerd.

11 Sedert 2 juni 2003 is artikel 6, lid 1, sub d, van de Regeling gewijzigd als volgt:

„Een premie wordt de producent slechts verleend […] voor de aan te houden zoogkoeien die ten minste eenmaal hebben gekalfd in de periode die loopt van twintig maanden voor tot en met vier maanden na de datum waarop de betrokken aanvraagperiode is geopend en waarvan de kalveren niet binnen vier maanden na hun geboorte uit het betrokken beslag zijn afgevoerd. […]"

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

12 Winkel heeft voor de jaren 2002 en 2003 voor zeven zoogkoeien premieaanvragen ingediend.

13 Wat het jaar 2002 betreft, heeft de minister van Landbouw in eerste instantie de aanvraag van Winkel gehonoreerd en hem een premie van circa 1 300 EUR uitbetaald, waarna hij op zijn besluit is teruggekomen en dit bedrag heeft teruggevorderd op grond dat vier van de betrokken koeien hun kalf na de geboorte niet gedurende ten minste vier maanden hadden gezoogd. De minister van Landbouw heeft Winkel

eveneens uitgesloten van inkomenssteun voor een bedrag van bijna 900 EUR, in te houden op in de jaren 2003 tot en met 2005 te ontvangen steunbedragen, overeenkomstig artikel 38 van verordening nr. 2419/2001.

14 Wat het jaar 2003 betreft, heeft de minister van Landbouw aan Winkel een premie van circa 1 100 EUR toegekend voor het aanhouden van zes zoogkoeien. Voor één koe is de premie geweigerd, omdat zij haar kalf niet gedurende vier maand na de geboorte had gezoogd.

15 Winkel heeft bezwaar gemaakt tegen de terugvordering van de premie voor het jaar 2002, de uitsluiting van inkomenssteun voor hetzelfde jaar, en de afwijzing van zijn premieaanvraag voor het jaar 2003 met betrekking tot één koe. De minister van Landbouw heeft dit bezwaar afgewezen bij besluit van 26 oktober 2004, waartegen Winkel beroep heeft ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

16 Deze rechterlijke instantie stelt dat haar door de minister van Landbouw twee documenten zijn overgelegd. Het eerste is een interpretatienota van het directoraat-generaal Landbouw van de Commissie van 16 december 1999, waarin is vermeld dat kalveren van zoogkoeien behoudens in uitzonderingsgevallen bij de moederkoe moeten blijven.

17 Het tweede document is een verslag van 3 juni 2002 van hetzelfde directoraat-generaal, waarin wordt verwezen naar controles die de Nederlandse autoriteiten hebben verricht in aansluiting op een controle door de diensten van de Commissie. Gesteld wordt dat bijna 25 % van de kalveren die in het jaar 2000 zijn geboren in voor het opfokken bestemde bestanden, het beslag binnen vier maanden na de geboorte hebben verlaten. De diensten van de Commissie preciseren dat met het oog op de toekenning van de zoogkoeienpremie elk kalf, behalve in naar behoren gemotiveerde uitzonderingsgevallen, gemiddeld vier maanden bij de moederkoe moet blijven.

18 De verwijzende rechterlijke instantie vraagt zich evenwel af of een lidstaat geen met het gemeenschapsrecht strijdige voorwaarden vaststelt, waar hij op het niveau van de individuele koe en niet op het niveau van het beslag in zijn geheel voorziet in voorwaarden inzake de afkalffrequentie en de duur van de zoogtijd.

19 Daarop heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is een regeling die voor het recht op zoogkoeienpremie op grond van de gangbare veeteeltpraktijk vereist dat een aan te houden koe ten minste één maal heeft gekalfd in de periode die loopt van twintig maanden voor tot en met vier maanden na de datum waarop de aanvraagperiode is geopend en waarvan het kalf niet binnen vier maanden na de geboorte uit het betrokken beslag is afgevoerd, verenigbaar met artikel 3, eerste lid, sub f, van verordening (EG) nr. 1254/1999?

2) Welke criteria moeten in geval van een ontkennende beantwoording van vraag 1 worden gehanteerd om vast te stellen of het beslag wordt gebruikt voor het opfokken van kalveren voor de vleesproductie alsmede welke koeien tot dit beslag behoren?”

De eerste vraag

Opmerkingen vooraf

20 Uit het dossier blijkt dat de in Nederland voor de zoogkoeienpremie geldende voorwaarden enerzijds de afkalffrequentie betreffen, en anderzijds de duur van de zoogtijd.

21 De voorwaarde inzake de afkalffrequentie is gewijzigd in de loop van de periode waarop het bezwaar van Winkel ziet. Tot 2 juni 2003 konden koeien waarvoor een premie werd aangevraagd maar als zoogkoeien worden aangemerkt indien zij in het betrokken jaar ten minste eenmaal hadden gekalfd. Sedert 2 juni 2003 moeten de betrokken koeien slechts eenmaal hebben gekalfd in een periode van twee jaar.

22 De voorwaarde inzake de duur van de zoogtijd is daarentegen niet gewijzigd en houdt in dat de kalveren ten minste gedurende een periode van vier maanden na de geboorte bij de moederkoe moeten zijn gebleven.

23 Derhalve moet de eerste vraag aldus worden opgevat dat daarmee in wezen een antwoord wordt beoogd op de vraag, of artikel 3, sub f, van verordening nr. 1254/1999 in de weg staat aan een nationale regeling die het recht op zoogkoeienpremie afhankelijk stelt van met gangbare veeteeltpraktijken overeenstemmende voorwaarden die enerzijds voorzien in een bepaalde afkalffrequentie en anderzijds bepalen dat het kalf gedurende ten minste vier maanden na de geboorte door de moederkoe is gezoogd.

Opmerkingen van partijen

24 Winkel en de Commissie betogen dat artikel 3, sub f, van verordening nr. 1254/1999 in de weg staat aan voorwaarden als die waarin de Regeling voorziet.

25 Winkel is van mening dat de gangbare veeteeltpraktijk waarop deze voorwaarden zijn gebaseerd, vaag is en aan verandering onderhevig, zoals blijkt uit de wijziging van de voorwaarde inzake de afkalffrequentie.

26 De Commissie is om te beginnen van mening dat de in bedoeld artikel 3, sub f, opgenomen definitie uitputtend is en dat de lidstaten geen andere voorwaarden mochten toevoegen. Voorts dient het zogende karakter volgens de Commissie te worden beoordeeld op het niveau van het beslag in zijn geheel en niet op het niveau van de individuele koe. Ten slotte staan voorwaarden zoals die van de Regeling in de weg aan de inaanmerkingneming van uitzonderingsgevallen waarin de duur van de zoogtijd of de afkalffrequentie niet in acht kon worden genomen.

27 De Nederlandse en de Franse regering zijn een andere mening toegedaan.

28 De Nederlandse regering zet uiteen dat zij de betrokken voorwaarden, en met name de voorwaarde betreffende de duur van de zoogtijd, heeft ingevoerd teneinde rekening te houden met de kritiek die de diensten van de Commissie hadden gegeven na een door hen verrichte controle. Deze regering voert bovendien aan dat de voorwaarde betreffende het zogen niet in de weg staat aan de inaanmerkingneming van uitzonderingsgevallen, zoals een noodslachting die de incidentele afvoer van een kalf meebrengt, overeenkomstig het bepaalde in verordening nr. 2419/2001.

29 De Franse regering is van mening dat het begrip „koe die behoort tot een beslag dat wordt gebruikt voor het opfokken van kalveren voor de vleesproductie", nu dit niet nader is uitgewerkt op gemeenschapsniveau, door de lidstaten dient te worden gedefinieerd met inachtneming van de doelstellingen van de gemeenschapswetgeving. Volgens de Franse regering zijn de voorwaarden van de Regeling volledig in overeenstemming met die doelstellingen.

Antwoord van het Hof

30 Ter beantwoording van de vraag moeten de bewoordingen van de artikelen 3, sub f, en 6 van verordening nr. 1254/1999, en van artikel 14 van de uitvoeringsverordening, worden onderzocht in het licht van het doel van die verordeningen en van verordening nr. 2419/2001 betreffende de controle op de betaling van de premies.

31 Artikel 3, sub f, van verordening nr. 1254/1999 definieert het begrip zoogkoe aan de hand van twee criteria. Volgens het eerste criterium moet er sprake zijn van een vleeskoe, hetgeen het geval is wanneer de koe van een vleesras is of verkregen door kruising met een dergelijk ras. Het tweede criterium vereist dat de koe behoort tot een beslag dat wordt gebruikt voor het opfokken van kalveren voor de vleesproductie.

32 Artikel 6 van verordening nr. 1254/1999 stelt de voorwaarden vast om in aanmerking te komen voor de zoogkoeienpremie en voorziet in lid 2 in een verplichting voor de producent om gedurende ten minste zes opeenvolgende maanden vanaf de dag van indiening van de aanvraag een aantal zoogkoeien te houden dat ten minste gelijk is aan 60 % en een aantal vaarzen dat ten hoogste gelijk is aan 40 % van het aantal waarvoor de premie is aangevraagd.

33 Zoals de advocaat-generaal in punt 47 van zijn conclusie heeft opgemerkt, maakt deze bepaling het noodzakelijk precies vast te stellen wat een zoogkoe is, teneinde haar te onderscheiden van andere koeien, zoals melkkoeien of vaarzen.

34 In dat verband draagt artikel 6, lid 7, van verordening nr. 1254/1999 de Commissie op, de uitvoeringsbepalingen vast te stellen voor de in dat artikel vastgestelde premieregeling, en met name het in artikel 3, sub f, van deze verordening bedoelde begrip zoogkoe te definiëren.

35 De Commissie heeft in artikel 14 van de uitvoeringsverordening gepreciseerd welke koeien niet worden niet beschouwd als koeien van vleesrassen zoals bedoeld in artikel 3, sub f, van verordening nr. 1254/1999, terwijl zij in artikel 45 van de uitvoeringsverordening van de lidstaten heeft verlangd dat zij alle voor de goede uitvoering van deze verordening nodige maatregelen nemen.

36 Vastgesteld moet worden dat de Commissie zich in bedoeld artikel 14 ertoe beperkt de koeien van bepaalde runderrassen uit te sluiten van het begrip zoogkoe, zonder dit begrip nader te omschrijven met het oog op de vaststelling van de voorwaarden om voor de premie in aanmerking te komen. Inzonderheid geeft de Commissie niet aan, op grond van welke criteria een koe geacht kan worden te behoren tot een beslag dat wordt gebruikt voor het opfokken van kalveren voor de vleesproductie.

37 De Commissie draagt daarentegen de lidstaten op, de voor de goede uitvoering van de uitvoeringsverordening nodige maatregelen te nemen. Uiteindelijk zijn het dus de lidstaten die met dat doel het begrip zoogkoe dienen te preciseren.

38 Bijgevolg moet worden nagegaan of de lidstaten met het oog op de nadere invulling van dit begrip kunnen refereren aan de op hun grondgebied gangbare veeteeltpraktijken.

39 In dat verband blijkt uit de bij het Hof ingediende opmerkingen dat de veeteeltpraktijken van lidstaat tot lidstaat verschillen. De Franse regering betoogt dat een voor de vleesproductie bestemd kalf in Frankrijk ten minste gedurende vier weken wordt gezoogd. De Nederlandse regering en de Commissie verklaren dat in Nederland in het algemeen gedurende vier maanden wordt gezoogd.

40 Zoals blijkt uit het in punt 17 van het onderhavige arrest vermelde verslag van 3 juni 2002 verwees het directoraat-generaal Landbouw van de Commissie zelf naar die praktijken, waar het de Nederlandse autoriteiten verweet dat zij koeien als premiewaardig hadden aangemerkt die hun kalf niet overeenkomstig de gangbare praktijk in die lidstaat gedurende ten minste vier maanden hadden gezoogd.

41 Aangezien de uitvoeringsverordening niet voorziet in een nauwkeurige definitie van het begrip zoogkoe met het oog op de vaststelling van de premievoorwaarden, staat het de lidstaten vrij dit begrip te preciseren op basis van de op hun grondgebied gangbare veeteeltpraktijken. De toepassing van voorwaarden op het niveau van de individuele koe en niet op het niveau van het beslag in zijn geheel draagt door de duidelijkheid ervan bij tot de rechtszekerheid en vergemakkelijkt de controle op de rechtmatigheid van de premieaanvragen door de bevoegde nationale autoriteiten. Zij is dus in beginsel niet in strijd met de verordeningen nrs. 1254/1999 en 2419/2001 en evenmin met de uitvoeringsverordening.

42 Evenwel moet worden nagegaan of voorwaarden zoals die waarin de Regeling voorziet, niet indruisen tegen het doel van die verordeningen.

43 De voorwaarde dat binnen een bepaalde termijn moet zijn gekalfd, beoogt te verzekeren dat de in aanmerking komende koeien bijdragen tot het voortbestaan van een beslag dat wordt gebruikt voor het opfokken van kalveren, noodzakelijke voorwaarde voor de vleesproductie overeenkomstig artikel 3, sub f, van verordening nr. 1254/1999.

44 De voorwaarde dat de kalveren in het beslag dienen te blijven om gedurende een minimumperiode te worden gezoogd, beoogt te verzekeren dat het beslag daadwerkelijk wordt gebruikt voor de vleesproductie, en niet voor de melkproductie. Zoals de Franse regering heeft aangevoerd, worden kalveren in een melkkoeienbeslag, anders dan kalveren in een zoogkoeienbeslag dat wordt gebruikt voor de vleesproductie, immers gewoonlijk bij de geboorte van de moederkoe gescheiden en verkocht, teneinde de doeltreffendheid van de melkproductie te verbeteren.

45 Hieruit volgt dat de voorwaarden inzake de afkalffrequentie en de duur van de zoogtijd die zijn gebaseerd op de in een lidstaat gangbare praktijken, zoals de voorwaarden die in het hoofdgeding aan de orde zijn, het begrip zoogkoe kunnen preciseren met het oog op de vaststelling van de premievoorwaarden en de controle op de premiewaardigheid van de aangevraagde dieren, en met inachtneming van de doelen van verordening nr. 1254/1999, de uitvoeringsverordening en verordening nr. 2419/2001.

46 De vaststelling van dergelijke voorwaarden door de lidstaten kan dus een voor de toepassing van de gemeenschapswetgeving nuttige precisering vormen, maar staat niet in de weg aan de inaanmerkingneming van de in deze wetgeving bedoelde buitengewone omstandigheden.

47 Dienaangaande heeft de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen benadrukt dat niets eraan in de weg staat dat de nationale autoriteiten afwijken van met name de voorwaarde dat vier maanden moet worden gezoogd op grond van natuurlijke omstandigheden in de zin van artikel 41 van verordening nr. 2419/2001, of van buitengewone omstandigheden in de zin van artikel 48 van deze verordening.

48 Bijgevolg is de kritiek van de Commissie, dat de toepassing van dergelijke voorwaarden in de weg staat aan de inaanmerkingneming van buitengewone omstandigheden, zoals de sterfte van een kalf kort na de geboorte, ongegrond.

49 Gelet op een en ander moet op de vraag worden geantwoord dat artikel 3, sub f, van verordening nr. 1254/1999 niet in de weg staat aan een nationale regeling die het recht op zoogkoeienpremie afhankelijk stelt van met gangbare veeteeltpraktijken overeenstemmende voorwaarden die enerzijds voorzien in een bepaalde afkalffrequentie en anderzijds bepalen dat het kalf gedurende ten minste vier maanden na de geboorte door de moederkoe is gezoogd.

De tweede vraag

50 Gelet op het antwoord op de eerste vraag behoeft de tweede vraag geen beantwoording. Deze vraag was slechts gesteld voor het geval dat bedoeld artikel 3, sub f, in de weg zou staan aan de vaststelling door een lidstaat van voorwaarden inzake het afkalven en de duur van de zoogtijd zoals die waarin de Regeling voorziet.

Kosten

51 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 3, sub f, van verordening (EG) nr. 1254/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1512/2001 van de Raad van 23 juli 2001, staat niet in de weg aan een nationale regeling die het recht op zoogkoeienpremie afhankelijk stelt van met gangbare veeteeltpraktijken overeenstemmende voorwaarden die enerzijds voorzien in een bepaalde afkalffrequentie en anderzijds bepalen dat het kalf gedurende ten minste vier maanden na de geboorte door de moederkoe is gezoogd.

ondertekeningen