ARREST VAN HET HOF (Vierde Kamer)
18 januari 1990 *

In zaak C-345/88,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesverwaltungsgericht, in het aldaar aanhangig geding tussen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

en

Butterabsatz Osnabrück-Emsland e. G., te Osnabrück,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 5 van (EEG) verordening nr. 2793/77 van de Commissie van 15 december 1977 houdende de uitvoeringsbepalingen betreffende een speciale steun voor ondermelk bestemd voor voederdoeleinden, behalve voor jonge kalveren (PB 1977, L 321, blz. 30),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde Kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris, kamerpresident, T. Koopmans en M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— Butterabsatz Osnabrück-Emsland e. G., verweerster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door J. Gündisch, advocaat te Hamburg,

* Procestaal: Duits.

— de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door M. Bergemann, Regierungsrat bij het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Jansen, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 11 oktober 1989,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 november 1989,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 1 september 1988, ingekomen ten Hove op 28 november daaraanvolgend, heeft het Bundesverwaltungsgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enkele prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid en de uitlegging van sommige bepalingen van verordening nr. 2793/77 van de Commissie van 15 december 1977 houdende de uitvoeringsbepalingen betreffende een speciale steun voor ondermelk bestemd voor voederdoeleinden, behalve voor jonge kalveren (PB 1977, L 321, blz. 30).

2 Met verordening nr. 2793/77 wilde de Commissie een stelsel van controles op het gebruik van dergelijke melk invoeren. Zij achtte een dergelijk stelsel noodzakelijk, daar de voor ondermelk verleende steun in omvang verschilt naar gelang de ondermelk bestemd is voor het voederen van jonge kalveren dan wel van andere dieren, met name varkens. Met het oog op die controle legt de verordening onder meer verplichtingen op aan „gespecialiseerde" bedrijven, die geen jonge kalveren houden, en aan „gemengde" bedrijven, die zowel jonge kalveren als andere dieren houden. Een zuivelfabriek kan de voor andere dieren dan jonge kalveren bestemde speciale steun slechts ontvangen wanneer zij een schriftelijke verklaring van de veehouder overlegt, waarbij deze zich verbindt de ondermelk slechts te gebruiken

voor het voederen van zijn dieren, waarvan hij de betrokken zuivelfabriek regelmatig een nauwkeurig overzicht moet zenden.

3 De prejudiciële vragen zijn gerezen in een geding tussen de Duitse zuivelfabriek Butterabsatz Osnabrück-Emsland e. G. (hierna: „Butterabsatz") en het Duitse interventiebureau voor zuivelprodukten, Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (hierna: „Bundesamt"). Het Bundesamt had de aan de zuivelfabriek verleende speciale steun teruggevorderd, op grond dat de zuivelfabriek niet tijdig de overzichten van de veestapel van vijf gespecialiseerde veehoudersbedrijven had ontvangen.

4 Voor de achtereenvolgens geadieerde nationale gerechten beriep het Bundesamt zich op artikel 5, lid 3, sub b, van verordening nr. 2793/77, bepalende dat ieder verzoek om betaling van de speciale steun, dat door de zuivelfabriek wordt gericht aan de bevoegde autoriteit, wordt vergezeld van een verklaring, waarin wordt bevestigd dat de zuivelfabriek „afziet van de speciale steun of deze... zal terugbetalen", wanneer zou worden geconstateerd dat de veehouder een van de in artikel 4 van de verordening bedoelde verbintenissen niet is nagekomen. Volgens artikel 4, lid 1, sub b, tweede streepje, verbindt de veehouder, indien het een gespecialiseerd bedrijf betreft, zich tegenover de zuivelfabriek en de bevoegde autoriteit, „aan de betrokken zuivelfabriek aan het begin van ieder kalenderkwartaal een overzicht van zijn veestapel te zenden".

5 Het Bundesverwaltungsgericht is van oordeel, dat het geschil vragen over de geldigheid en de uitlegging van deze twee bepalingen doet rijzen. Het heeft dan ook de behandeling van de zaak geschorst om het Hof de volgende vier prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Is de regeling van artikel 5, lid 3, sub b, van verordening (EEG) nr. 2793/77 van de Commissie van 15 december 1977, voor zover daarin als voorwaarde voor de toekenning van speciale steun wordt gesteld, dat de zuivelfabriek die om die steun verzoekt, bij dit verzoek een verklaring moet voegen waarin wordt bevestigd dat zij de speciale steun zal terugbetalen indien een veehouder een van de in artikel 4 bedoelde verplichtingen niet is nagekomen, ongeldig, omdat de Commissie bij artikel 10, lid 3, van verordening (EEG). nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 niet is gemachtigd, een dergelijke materieelrechtelijke regeling vast te stellen ?

2) Is de regeling van artikel 5, lid 3, sub b, van genoemde verordening (EEG) nr. 2793/77, voor zover daarin wordt bepaald, dat de zuivelfabriek die om speciale steun verzoekt, bij dit verzoek een verklaring moet voegen waarin wordt bevestigd dat zij de speciale steun zal terugbetalen indien een veehouder — onder meer — de in artikel 4, lid 1, sub b, tweede streepje, bedoelde verplichting niet is nagekomen om aan het begin van ieder kalenderkwartaal een overzicht van zijn veestapel toe te zenden, ongeldig wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel, omdat de zuivelfabriek zich ook tot terugbetaling van de integrale speciale steun voor de betrokken veehouder en het betrokken kalenderkwartaal moet verplichten, wanneer deze veehouder de opgavetermijn slechts in geringe mate — met enkele dagen — heeft overschreden en vaststaat, dat hij de gesubsidieerde ondermelk overeenkomstig de bestemming ervan voor voederdoeleinden heeft gebruikt ?

3) Moet de regeling van artikel 1, sub 3, van verordening (EEG) nr. 1438/79 van de Commissie van 11 juli 1979

a) aldus worden uitgelegd, dat de tot 31 december 1979 vastgestelde verplichtingen van de veehouders, bedoeld in artikel 4, lid 1, sub b, tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 2793/77, om per kwartaal hun veestapel op te geven, per 1 januari 1980 zijn komen te vervallen,

b) of aldus, dat die verplichtingen na 31 december 1979 blijven bestaan totdat de betrokken Lid-Staat gebruik heeft gemaakt van de hem geboden mogelijkheid om te kiezen tussen kwartaalopgaven of jaarlijkse opgaven van de veestapel ?

4) Moet de regeling van artikel 5, lid 4, eerste zin, van verordening (EEG) nr. 2793/77

a) aldus worden uitgelegd, dat onder de ‚in artikel 4 bedoelde verbintenissen' moeten worden verstaan de verplichtingen van de veehouders, bedoeld in de op het betrokken tijdstip geldende versie van artikel 4,

b) of aldus, dat de verplichtingen die de veehouders vóór 1 januari 1980 waren aangegaan, in het bijzonder de verplichting om voor ieder kwartaal hun veestapel op te geven, ook blijven gelden wanneer de aan die verplichtingen ten grondslag liggende, in artikel 4 bedoelde verplichtingen van de

veehouders ten gevolge van latere wijzigingen van artikel 4 — in casu bij artikel 1, sub 3, van verordening (EEG) nr. 1438/79 — zijn gewijzigd of zijn komen te vervallen ?"

6 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De eerste en de tweede vraag (geldigheid van artikel 5, lid 3, sub b, van verordening nr. 2793/77)

7 De eerste twee vragen betreffen de geldigheid van artikel 5, lid 3, sub b, van verordening nr. 2793/77, dat een verklaring van de zuivelfabriek betreffende de door de veehouders afgegeven verbintenissen voorschrijft. De eerste vraag stelt het probleem aan de orde, of de Commissie bevoegd was een dergelijke bepaling vast te stellen, terwijl de tweede vraag ertoe strekt te vernemen, of de opgelegde sanctie, te weten terugbetaling van de steun, niet onevenredig is wanneer de vereiste overzichten van de veestapel slechts met geringe vertraging zijn toegezonden.

8 De eerste vraag gaat ervan uit, dat de omstreden bepaling een extra materiële voorwaarde toevoegt aan de voorwaarden die in de verordeningen van de Raad voor toekenning van de speciale steun zijn gesteld.

9 Dit is echter niet het geval. De vereisten van artikel 5, lid 3, zijn elementen van de controle- en bewijsregeling die nodig was om de goede werking van de steunregeling te verzekeren. Daar zij behoren tot de uitvoeringsbepalingen van de steunregeling voor ondermelk en magere-melkpoeder die in de Gemeenschap zijn vervaardigd en voor voederdoeleinden worden gebruikt, was de Commissie gemachtigd ze vast te stellen krachtens artikel 10, lid 3, van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13), de basisverordening voor deze sector.

10 Aangezien het dossier niets bevat waaruit men zou kunnen concluderen dat de Commissie bij de invoering van dat controlestelsel verder is gegaan dan voor de goede werking van de steunregeling nodig was, moet worden vastgesteld dat de Commissie de haar verleende bevoegdheden niet heeft overschreden.

11 Derhalve was de Commissie bevoegd de omstreden bepaling vast te stellen.

12 Butterabsatz voert echter aan, dat indien de Commissie volgens het Hof bevoegd zou zijn, dit zou betekenen, dat de door de omstreden bepaling opgelegde verplichting een bijkomende verplichting van administratieve aard is. Op niet-nakoming van een dergelijke verplichting zou echter niet een even zware sanctie mogen worden gesteld als op niet-nakoming van de hoofdverplichting.

13 De nationale rechter benadert dat probleem in zijn tweede vraag vanuit het evenredigheidsbeginsel, omdat de zuivelfabriek zich volgens de omstreden bepaling ertoe moet verbinden, de speciale steun ook dan volledig terug te betalen, wanneer de betrokken veehouders de termijn waarbinnen zij het overzicht van hun veestapel aan de zuivelfabriek moeten toezenden, slechts in geringe mate, bij voorbeeld met enkele dagen, hebben overschreden.

14 Uit de stukken blijkt niet, dat de termijn in casu slechts met enkele dagen was overschreden. Het staat echter aan de nationale rechter en niet aan het Hof, terzake het nodige vast te stellen en daaruit de eventuele consequenties te trekken. In ieder geval moet de vraag, zoals zij gesteld is, aldus worden begrepen, dat zij inzonderheid betrekking heeft op een termijnoverschrijding van enkele dagen.

15 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat verordening (EEG) nr. 188/83 van de Commissie van 26 januari 1983 tot twaalfde wijziging van verordening nr. 2793/77 (PB 1983, L 25, blz. 14), aan artikel 4 van laatstgenoemde verordening het navolgende nieuwe lid heeft toegevoegd: „Wanneer het overzicht van de veestapel te laat, doch niet meer dan tien dagen over tijd, aan de zuivelfabriek wordt gezonden, wordt de steun voor het betrokken tijdvak met 10% verminderd."

16 Weliswaar is verordening nr. 188/83 pas na de aan het hoofdgeding ten grondslag liggende gebeurtenissen vastgesteld, maar volgens artikel 2 ervan geldt het nieuwe lid van artikel 4 van verordening nr. 2793/77 op verzoek van de belanghebbende ook voor reeds op grond van verordening nr. 2793/77 ingediende steunaanvragen.

17 Uit het doel van verordening nr. 188/83 — voorkomen dat strikte toepassing van de termijnen ook in geval van een geringe termijnoverschrijding tot verlies van de integrale steun leidt — en uit de context van verordening nr. 2793/77, waarin het nieuwe lid van artikel 4 is ingevoegd, blijkt, dat de in artikel 2 van verordening nr. 188/83 voorziene terugwerkende kracht niet enkel geldt voor steunaanvragen waarover nog niet is beslist, maar ook voor nog openstaande vorderingen tot terugbetaling van steun. Het probleem van de onevenredigheid van het verlies van de integrale steun in geval van een geringe termijnoverschrijding doet zich immers in beide gevallen op gelijke wijze voor.

18 Derhalve kan een zuivelfabriek zich beroepen op de wijziging die verordening nr. 188/83 voor het geval van een geringe overschrijding van de aangiftetermijn heeft aangebracht, zowel bij een aanvraag om steun als tegenover een vordering tot terugbetaling van steun, wanneer de steunaanvraag vóór de inwerkingtreding van deze verordening was ingediend.

19 Bij deze rechtssituatie zou nog de vraag kunnen rijzen, of het evenredigheidsbeginsel niet wordt geschonden door het feit dat het recht op speciale steun in zijn geheel vervalt, wanneer de termijnoverschrijding meer dan tien dagen bedraagt. In zijn arrest van 8 oktober 1986 (zaak 9/85, Nordbutter, Jurispr. 1986, blz. 2831) heeft het Hof echter vastgesteld, dat verordening nr. 188/83 rekening houdt met het aanzienlijke nadeel dat het totale verlies van de steun bij een geringe overschrijding van de gestelde termijn zou betekenen, en dat het niet aan de rechter staat om uit te maken, of de wetgevende organen van de Gemeenschap een iets langere dan de door hen vastgestelde tijd als geringe overschrijding hadden moeten aanmerken.

20 Uit het voorgaande volgt, dat de bij overschrijding van de termijn voor inzending van het overzicht van de veestapel toepasselijke bepalingen niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

21 Mitsdien moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord, dat bij onderzoek ervan niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 5, lid 3, sub b, van verordening nr. 2793/77 van de Commissie kunnen aantasten.

De derde en de vierde vraag (uitlegging van de bepalingen inzake het overzicht van de veestapel)

22 Bij verordening (EEG) nr. 1438/79 van de Commissie van 11 juli 1979 houdende vierde wijziging van verordening nr. 2793/77 (PB 1979, L 175, blz. 23), werd artikel 4, lid 1, sub b, van laatstgenoemde verordening met ingang van 1 januari 1980 aldus gewijzigd, dat de veehouder zich moet verbinden, aan de zuivelfabriek „naar keuze van de betreffende Lid-Staat" hetzij — zoals voorheen — voor het begin van ieder kalenderkwartaal een overzicht van zijn veestapel, hetzij voor het begin van ieder kalenderjaar een overzicht van de gemiddelde veestapel te zenden.

23 Naar uit de stukken blijkt, verklaarde het Bundesamt na de publikatie van deze verordening, in een circulaire van 5 november 1979 aan de zuivelfabrieken, dat ook voor de toekomst werd vastgehouden aan het voorheen toegepaste stelsel van kwartaaloverzichten. Het Hessische Verwaltungsgerichtshof was als beroepsinstantie in de onderhavige zaak van oordeel, dat deze circulaire geen geldige uitoefening vormde van de bij verordening nr. 1438/79 aan de Lid-Staten geboden keuzemogelijkheid, en dat er dus een leemte in het recht bestond.

24 De derde en de vierde vraag gaan ervan uit, dat de betrokken Lid-Staat op 1 januari 1980 geen keuze in de zin van verordening nr. 1438/79 had gemaakt. De derde vraag strekt ertoe te vernemen, of in dit geval de verplichting van de veehouder om aan de zuivelfabriek een kwartaaloverzicht van de veestapel te zenden, is komen te vervallen, dan wel of zij blijft voortbestaan tot de Lid-Staat zijn keuze heeft gemaakt. Met de vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, welke gevolgen de omstandigheid dat geen keuze is gemaakt, voor de verplichtingen van de veehouder heeft.

25 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat noch uit het doel van verordening nr. 2793/77 — de controle op de goede werking van de betrokken steunregeling verzekeren — noch uit de bewoordingen ervan kan worden afgeleid, dat wanneer een Lid-Staat geen beslissing neemt over de nieuwe procedure inzake het jaaroverzicht van de veestapel overeenkomstig verordening nr. 1438/79, de voorheen toegepaste en door die verordening als geldig erkende procedure van kwartaalover-

zichten automatisch komt te vervallen. In de vorm die zij door de verschillende gemeenschapsverordeningen heeft gekregen, kan de steunregeling immers niet functioneren zonder de verplichting van de veehouders om inlichtingen over hun veestapel te verstrekken.

26 Mitsdien moet op de derde vraag worden geantwoord, dat artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 2793/77 van de Commissie en artikel 1, sub 3, van verordening nr. 1438/79 van de Commissie aldus moeten worden uitgelegd, dat de verbintenis van de exploitant van een gespecialiseerd veebedrijf de verplichting omvat, elk kwartaal een overzicht van zijn veestapel aan de zuivelfabriek te zenden, tot het moment waarop de betrokken Lid-Staat gebruik heeft gemaakt van de hem per 1 januari 1980 geboden keuzemogelijkheid om ofwel een dergelijk kwartaaloverzicht ofwel een jaaroverzicht van de gemiddelde veestapel te verlangen.

27 Gelet op dit antwoord behoeft de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

28 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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 (Vierde Kamer),

uitspraak doende op de door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 1 september 1988 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Bij onderzoek van de eerste en de tweede vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 5, lid 3, sub b,

van verordening (EEG) nr. 2793/77 van de Commissie van 15 december 1977 houdende de uitvoeringsbepalingen betreffende een speciale steun voor ondermelk bestemd voor voederdoeleinden, behalve voor jonge kalveren.

2) Artikel 4, lid 1, sub b, van voornoemde verordening (EEG) nr. 2793/77 van de Commissie en artikel 1, sub 3, van verordening (EEG) nr. 1438/79 van de Commissie van 11 juli 1979 houdende vierde wijziging van verordening (EEG) nr. 2793/77, moeten aldus worden uitgelegd, dat de verbintenis van de exploitant van een gespecialiseerd veebedrijf de verplichting omvat, elk kwartaal een overzicht van zijn veestapel aan de zuivelfabriek te zenden, tot het moment waarop de betrokken Lid-Staat gebruik heeft gemaakt van de hem per 1 januari 1980 geboden keuzemogelijkheid om ofwel een dergelijk kwartaaloverzicht ofwel een jaaroverzicht van de gemiddelde veestapel te verlangen.

Kakouris Koopmans Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 januari 1990.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Vierde kamer

C. N. Kakouris