

# **Vetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

**W 28**

**Communautairrechtelijke toelaatbaarheid  
van nationale inkomenssteun in de landbouw;  
een eerste verkenning**

J. J. Feenstra

K. J. M. Mortelmans

Europa Instituut  
Rijksuniversiteit Utrecht

's-Gravenhage, februari 1988

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het  
Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014,  
2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op  
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (070-789880)  
onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal  
gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 1494 8

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid

La tâche qui s'impose est donc de fixer le cadre dans lequel il sera possible à la fois de concevoir, de formuler et de mettre en oeuvre cette politique agricole. Elle ne peut être tracée à l'avance pour l'ensemble des produits, encore moins fixée de manière rigide produit par produit, mais il convient d'établir des objectifs et des procédures avec une souplesse suffisante pour n'exclure aucun des choix ou des instruments qui pourraient s'avérer nécessaires.<sup>1</sup>

<u>Hoofdstuk I PROBLEEMSTELLING</u> . . . . .	5
1.1. Opzet . . . . .	5
1.2. Caveat . . . . .	6
<u>Hoofdstuk II DOELEINDEN VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUW-</u> <u>BELEID</u> . . . . .	8
2.1 Doelstellingen van het GLB blijkens het Verdrag . . .	8
2.2 Redelijke levensstandaard voor landbouwers . . . .	11
2.3 Cohesie binnen de Gemeenschap . . . . .	12
2.4 Beginselen van de gemeenschappelijke markt . . . .	15
<u>Hoofdstuk III KEUZE VAN DE ACTIEMIDDELEN</u> . . . . .	17
3.1 De verwezenlijking van de inkomenspolitieke doelstelling . . . . .	17
3.2. Accentverschuiving in de actiemiddelen . . . . .	19
<u>Hoofdstuk IV NATIONALE EN COMMUNAUTAIRE BEVOEGDHEDEN INZAKE</u> <u>INKOMENSBELEID</u> . . . . .	21
4.1 Exclusieve Gemeenschapsbevoegdheden . . . . .	21
4.2 Verenigbaarheid van nationaal inkomensbeleid met het GLB . . . . .	25
<u>Hoofdstuk V FINANCIERING VAN HET LANDBOUWBELEID</u> . . . . .	28
<u>Conclusies inzake de uitgangspunten</u> . . . . .	31
<u>Hoofdstuk VI VOORBEELDEN VAN INKOMENSSTEUN UIT DE GEMEEN-</u> <u>SCHAPSPRAKTIJK</u> . . . . .	32
6.1 Het begrip inkomenssteun . . . . .	32
6.2 Voorbeelden van inkomenssteun . . . . .	32
6.2.1. Communautaire structuurmaatregelen. . . . .	33
6.2.2 Communautaire premies in het kader van het markt- en prijsbeleid . . . . .	35
6.2.3 Communautaire besluiten inzake nationale inkomenssteun . . . . .	37
<u>Hoofdstuk VII DE TOELAATBAARHEID VAN INKOMENSSTEUN</u> . . . . .	42
7.1 Communautaire inkomenssteun . . . . .	42

7.2	Zuiver nationale inkomenssteun . . . . .	43
7.2.1	Zuiver nationale inkomenssteun en art. 92 - 94 EEG . . . . .	44
7.2.1.1	De bevoegdheden van de Europese Commissie	45
7.2.1.2	De bevoegdheid van de Raad . . . . .	48
7.3	Nationale inkomenssteun en artt. 42 en 43 EEG . . .	49
7.3.1	Inkomenssteun als compensatie bij meer marktgericht beleid . . . . .	51
7.3.2	Inkomenssteun bij uittreding . . . . .	55
	<u>Conclusie inzake inkomenssteun verleend door de Lid-Staten</u> .	57
	<u>Hoofdstuk VIII RANDVOORWAARDEN EN AANBEVELINGEN</u> . . . . .	58
8.1	Het gelijkheidsbeginsel . . . . .	58
8.2	Vrijheid van beroep, bedrijf en eigendomsrecht . .	60
8.3	Opgewekt vertrouwen . . . . .	63
8.4	Overgangsregelingen . . . . .	64
8.5	Goede rechtsbescherming . . . . .	64
8.6	Het coördinatie vereiste . . . . .	65
8.7	Transparantie . . . . .	66
8.8	Tijdelijkheid van de regeling . . . . .	66
	<u>Hoofdstuk IX SAMENVATTING VAN DE CONCLUSIES</u> . . . . .	67
	<u>Noten</u> . . . . .	69
	<u>Biilage I Geraadpleegde literatuur</u> . . . . .	72
	<u>Biilage II geciteerde jurisprudentie</u> . . . . .	74

## Hoofdstuk I PROBLEEMSTELLING

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid vraagt om een heroriëntatie. De landbouwproductie overtreft veelal de vraag. Overschotten zijn het gevolg. De huidige opzet van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid leidt ertoe dat bij een toenemende productie het einde van de financieringsmogelijkheden uit de communautaire begroting in zicht komt.

De inkomensvorming voor boeren vormde tot nu toe een wezenlijk element van het markt- en prijsbeleid in de Gemeenschap. Indien de productie zou worden afgeremd en de landbouwinterventieprijs verlaagd, zou dit directe negatieve gevolgen hebben voor de inkomens van de landbouwers.

Maatregelen van sociaal-structurele aard zouden deze aanpassingen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten begeleiden. Daarbij wordt onder andere aan directe inkomenssteun voor de boeren gedacht.

Uitgaande van het scenario dat de Gemeenschap aanpassingen aanbrengt in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en zelf inkomenssteun verleent, die vooral arme Lid-Statens ten goede komt, rijst de vraag of de Lid-Statens daarboven zelf nog bepaalde inkomenssteun mogen verstrekken.

Dit rapport poogt een verkenning te geven van de communautaire toelaatbaarheid van nationale inkomenssteun in de landbouw. Dit onderwerp moet in een ruim kader geplaatst worden. Nationale inkomenssteun vormt geen doel op zich maar deze beleidskeuze maakt deel uit van een grondige revisie van het landbouwbeleid. Deze revisie moet gekoppeld worden aan een gezond budgettair beleid en moet geplaatst worden tegen de achtergrond van de doelstellingen van de Europese Akte: voltooiing van de interne markt en meer cohesie tussen Lid-Statens.

### 1.1. Opzet

De opzet van het rapport is de volgende: in het tweede hoofdstuk wordt het inkomensbeleid in de landbouwsector in verband gebracht met de doelstellingen die de Europese Gemeenschap in het algemeen en voor het landbouwbeleid in het bijzonder nastreeft. Daartoe

worden aan het Gemeenschapsrecht en aan het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) uitgangspunten ontleend die voor toetsing van de toelaatbaarheid van inkomenssteun aan boeren van belang zijn. In het derde hoofdstuk worden de verschillende middelen om inkomenssteun te verlenen geanalyseerd en getoetst aan de rechtspraak van het Hof van Justitie. Het vierde hoofdstuk gaat nader in op de nationale en communautaire bevoegdheden inzake inkomensbeleid. Het vijfde hoofdstuk beschrijft financieringsproblemen. De hoofdstukken twee tot en met vijf vormen tezamen de uitgangspunten in het licht waarvan de geoorloofdheid van de inkomenssteun aan boeren wordt beoordeeld.

Het zesde hoofdstuk gaat aan de hand van een definitie van het begrip inkomenssteun nader in op enkele voorbeelden uit de praktijk. In het zevende hoofdstuk wordt beoordeeld of en zo ja in hoeverre (nationale) inkomenssteun aan boeren verenigbaar is met het Gemeenschapsrecht. In het achtste hoofdstuk worden enkele randvoorwaarden en aanbevelingen omschreven die bij steunverlening aan boeren in acht genomen moeten worden. Hoofdstuk negen bevat de samenvatting van de conclusies.

De bijlagen geven een overzicht van de geraadpleegde literatuur en van de geciteerde arresten van het Hof van Justitie.

### 1.2. Caveat

Het rapport is mede gebaseerd op een analyse van praktijkvoorbeelden. Deze praktijkvoorbeelden en de plannen voor nationale inkomenssteun worden getoetst aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie. De rechtspraak van het Hof is op dit punt niet uitgekristalliseerd. Het Hof geeft wel richtlijnen aan, maar legt geen fundamentele principes. Daarom werden vele arresten van het Hof van Justitie geciteerd en geanalyseerd omdat zij telkenmale een andere casus-situatie belichten. Deze ingewikkelde economische problematiek geeft aan de beleidsinstanties veel meer beoordelingsruimte dan de klaaromschreven verdragsbepalingen van negatieve integratie.

Toch moeten deze verdragsbepalingen, b.v. het principe van non-discriminatie, ook in de context van inkomenssteun geëerbiedigd worden (zie nr. 8.1). Zij maken deel uit van de harde kern van het Gemeenschapsrecht. Het arrest Ramel (zie nr. 2.4) en het arrest Steinike geven deze dubbele optie (respect voor de harde kern van het Gemeenschapsrecht en een zekere beleidsmarge voor economisch beleid) duidelijk aan.

Ook de analyse van de praktijkvoorbeelden moet met enige omzichtigheid gebeuren. Deze praktijkvoorbeelden inzake inkomenssteun moeten in een tijds kader geplaatst worden. Het feit dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Europese Akte aan een Lid-Staat werd toegestaan, als politiek compromis, voorlopig inkomenssteun te geven (zie nr. 6.2.3), heeft in de huidige situatie van de Gemeenschappen met de van kracht geworden bepalingen inzake cohesie geen automatische precedentwerking. De toelaatbaarheid van inkomenssteun hangt niet samen met de waan van een nachtelijk accoord, maar met het respect van het Gemeenschapsrecht.

Dit dubbel caveat namelijk inzake de relatieve waarde van jurisprudentie en inzake het tijdsbepaald karakter van precedents, bevestigt het belang van een analyse vanuit het systeem van het Verdrag (zie hoofdstukken II en III).

L'interrogation sur les limites renvoie toujours aux origines.<sup>2</sup>



## Hoofdstuk II DOELEINDEN VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

### 2.1 Doelstellingen van het GLB blijkens het Verdrag

De artt. 38 e.v. EEG geven de Raad en via Raadsverordeningen ook de Commissie als taak het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Het Verdrag geeft enkele aanwijzingen aan de Raad inzake de inhoud van het door hem te bepalen landbouwbeleid. Zo geeft art. 39 lid 1 EEG de doelstellingen van dit beleid aan. In deze doelstellingscatalogus zit een aantal elementen die van direct belang zijn in deze context, namelijk de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie, het optimaal gebruik van de productiefactoren met name van de arbeidskrachten, de redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking door de verhoging van het hoofdelijk inkomen, stabilisatie van de markten en het veilig stellen van de voorziening. Daarnaast zal volgens art. 39 lid 2 EEG bij de instelling van het GLB rekening gehouden worden met de bijzondere aard van het landbouwbedrijf die voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden, met de noodzaak van geleidelijkheid bij aanpassingen en met het feit dat de landbouwsector in de Lid-Staten nauw verweven is met de gehele economie.

De doelstellingen van art. 39 lid 1 EEG zijn van essentiële betekenis voor de totstandkoming van het GLB. Zij geven de hoofdlijnen aan van de inhoud van het beleid. Op deze hoofdlijnen mogen de instellingen geen inbreuk maken. Zij zijn ook van belang bij de beoordeling van sommige beginselen (zie nr. 8.2) Lid 2 van art. 39 EEG daarentegen heeft een veel minder verplichtend karakter. Het geeft een aantal specifieke punten waarmee door de Raad en de Commissie, volgens de tekst van dit lid 2 enkel 'rekening gehouden zal worden'. Een inbreuk op dit onderdeel van art. 39 EEG zal praktisch niet vastgesteld worden. Het kan daarentegen wel een extra argument vormen, indien de instellingen bij de vormgeving van het GLB met één van deze omstandigheden rekening wil houden.

Er is al vaak op gewezen dat de doelstellingen van het GLB genoemd in art. 39 lid 1 EEG in zekere zin onderling tegenstrijdig zijn. De instellingen dienen die doelen zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Het is niet geoorloofd één van die doelstellingen dusdanig geïsoleerd na te streven dat de verwezenlijking van de andere onmogelijk wordt gemaakt. Uit de rechtspraak blijkt dat een specifieke maatregel door de beugel kan, indien hij tenminste met één doelstelling spoort.<sup>3</sup> Daarbij wordt verondersteld dat andere besluiten op terrein van het GLB de overige doelstellingen beogen na te streven.

De instellingen beschikken bij de vaststelling van maatregelen inzake het GLB over een zeer ruime beoordelingsvrijheid.<sup>4</sup> Juist omdat de doelstellingen niet alle tegelijkertijd volledig verwezenlijkt kunnen worden, moeten de instellingen keuzes maken inzake het te voeren landbouwbeleid. Daarbij kan de ene doelstelling een zwaarder accent krijgen dan de andere. Daarnaast heeft de beleidsvrijheid van de Raad en de Commissie ook betrekking op de middelen die zij willen inzetten voor het door hen nagestreefde beleid (Zie verder hoofdstuk III).

Uit de ruime beleidsvrijheid die de instellingen hebben bij het opzetten van het GLB vloeit voort dat bij gewijzigde omstandigheden of vanwege veranderde inzichten het landbouwbeleid een andere oriëntatie kan krijgen. De arresten Wehrhahn en Kind geven aan dat het nastreven van bepaalde doelstellingen in een bepaald tijds kader in casu marktstabilisatie geen verworven rechten met zich brengt. Raad en Commissie kunnen de mix van doelstellingen veranderen. Bepaalde doelstellingen mogen een groter gewicht toegewezen krijgen dan daarvoor. Zij mogen echter niet zover gaan dat één doelstelling genoemd in art. 39 lid 1 EEG geheel verwaarloosd wordt of dreigt te worden of dat een andere doelstelling de exclusieve aandacht krijgt. Dit vormt een ondergrens voor de beleidsvrijheid.<sup>5</sup>

Het markt- en prijsbeleid van de Gemeenschap is gestoeld op verschillende doelstellingen van art. 39 lid 1 EEG, met name de onderdelen sub b (redelijke levensstandaard), sub d (veiligstelling van de voorziening) en in elk geval voor de beginperiode sub c (het stabiliseren van de markten).<sup>6</sup> Deze stabilisatiedoelstelling blijft van groot belang in het verkeer met derde landen (zaak Surcouf).

Er zijn veel aanwijzingen dat gaandeweg het markt- en prijsbeleid vooral bepaald is door de zorg voor de landbouwinkomens.<sup>7</sup> Dit beleid heeft erin geresulteerd dat de Gemeenschap voor veel landbouwproducten zelfvoorzienend en zelfs netto-exporteur is geworden. In de zaak Compagnie d'Approvisionnement overwoog het Hof dat het om een redelijke levensstandaard aan de boeren te verzekeren de voorkeur kan verdienen te exporteren naar derde landen en niet te importeren. Grote overschotten voor een aantal producten zijn het gevolg geweest. De overweging van stabilisatie van de markten is op de achtergrond geraakt.

Sinds enkele jaren komt deze laatstgenoemde doelstelling weer meer naar voren. De overproductie moet beperkt worden. De Gemeenschap heeft reeds een aantal maatregelen daartoe genomen en vele zullen waarschijnlijk nog volgen. In enkele procedures voor het Hof is de rechtmatigheid van deze maatregelen aan de orde gesteld. Het Hof heeft in zijn uitspraken duidelijk de bevoegdheid van de instellingen erkend om overproductie te beperken en zo de landbouwmarkten te stabiliseren (zaak 138/78, Stölting). Ook de acties van de Gemeenschap inzake de Berlijnse boter en de Kerstboter werden door het Hof in overeenstemming met art. 39 lid 1 EEG geacht.<sup>8</sup>

Meer in het algemeen dient het landbouwbeleid daarnaast de bepalingen van art. 2 EEG te respecteren (zie nr. 2.3) en met name rekening te houden met de beginselen van de gemeenschappelijke markt (zie verder nr. 2.4).

Tenslotte moet bedacht worden dat de doelstellingen van art. 39 lid 1 EEG ook bereikt kunnen worden onder invloed van feitelijke omstandigheden of ontwikkelingen waarop het GLB geen greep heeft of niet gericht is. De relatie tussen doelstellingen en inkomenssteun mag dus niet uitsluitend vanuit de na te streven doelstellingen bekeken worden. Zo kunnen de productiviteit van landbouwbedrijven en de inkomens van de landbouwers aanzienlijk verbeteren door nieuwe technieken van zaadveredeling of door toepassing van moderne technologie. De glastuinbouw en de intensieve veehouderij zijn hier bekende voorbeelden van. Dit maakt het noodzakelijk oog te hebben voor andere ontwikkelingen

dan enkel de doel - middelen relatie in het door de Raad en de Commissie gevoerde beleid op het terrein van de landbouw.

## 2.2 Redelijke levensstandaard voor landbouwers

In de context van dit rapport zijn vooral van belang het nastreven van de redelijke levensstandaard voor de landbouwers en de cohesie binnen de Gemeenschap (zie nr. 2.3).

Uit art. 39 lid 1 EEG vloeit voort dat de Raad een zorgplicht heeft terzake van de levensstandaard en de inkomens van hen die in de agrarische sector werkzaam zijn. Deze zorgplicht mag enerzijds niet geheel verwaarloosd worden en mag anderzijds niet exclusieve aandacht krijgen.

De ruime beoordelingsvrijheid van de Raad betekent dat bij gewijzigde omstandigheden of vanwege veranderde inzichten het landbouwbeleid een andere oriëntatie mag krijgen. De Raad mag de mix van doelstellingen wijzigen. De zorgplicht voor levensstandaard en inkomen mag een minder groot accent krijgen dan tot nu toe het geval is, zonder dat deze plicht geheel en al veronachtzaamd wordt. Ook dient de Raad de weg der geleidelijkheid te kiezen en rekening te houden met gerechtvaardigde opgewekte verwachtingen. Op deze randvoorwaarden wordt in het laatste hoofdstuk van dit rapport nader ingegaan. De Raad is echter niet verplicht om voor altijd hetzelfde niveau van inkomen te garanderen en hetzelfde accent te blijven leggen op een redelijke levensstandaard. Dit blijkt duidelijk uit de arresten Wehrhahn en Kind.

Meer marktgericht beleid mag in zekere mate ten koste gaan van het verzekeren van een redelijke levensstandaard en gelijke zorg van inkomen in de agrarische sector. Daarbij moet bedacht worden dat de levensstandaard en de inkomens van de agrarische bevolking niet alleen door het communautaire landbouwbeleid worden bepaald, maar eveneens door het algemene economische beleid van de Lid-Staten. Daarnaast zijn de inkomens van boeren sterk afhankelijk van allerlei natuurlijke omstandigheden. Daarom dient de doelstelling van redelijke levensstandaard in een breder kader, namelijk van de cohesie binnen de Gemeenschap, bekeken te worden.

### 2.3 Cohesie binnen de Gemeenschap

Bij het nastreven van de doelstellingen van het landbouwbeleid moet niet alleen gekeken worden naar art. 39 EEG en naar de algemene doelstellingen van de artt. 2 en 3 EEG, maar ook naar de versterking van economische en sociale samenhang. Niet alleen de positie van de landbouwer ten opzichte van de andere marktdeelnemers wordt geïmproviseerd, maar ook de positie van de landbouwers van een bepaalde regio ten opzichte van hun collega's in een andere regio.

Lid-Staten en hun regio's kennen een sterk verscheiden economische ontwikkeling. Het slotcommuniqué van de Topconferentie van Parijs 1972 vermeldt onder punt 5 dat er sprake is van een gebrek aan structureel en regionaal evenwicht. Daardoor kan de verwezenlijking van de economische en monetaire unie belemmerd worden. Het slotcommuniqué vermeldt tevens dat er een regionaal beleid moeten komen. Deze doelstelling van "evenwichtige levensstandaard" binnen de gehele Gemeenschap werd later geconcretiseerd.

Art. 235 EEG en, na de inwerkingtreding van de Europese Akte, art. 130 D EEG bieden de aangewezen rechtsgrondslag voor het vaststellen van maatregelen van regionale politiek. De betekenis van de doelstellingen van art. 2 EEG wordt zo uitgelegd dat uit de begrippen harmonische ontwikkeling van de economische activiteiten en gestadige en evenwichtige expansie de verplichtingen tot het wegwerken van regionale onevenwichtigheden voortvloeien. De instelling in 1975 van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling bevestigt dit.

De uitbreiding van de Gemeenschap tot 12 Lid-Staten heeft de regionale verschillen binnen de Gemeenschap zeer vergroot. Het voeren van regionaal beleid is des te noodzakelijker. De nieuwe artt. 130 A tot en met 130 E EEG werken dit uit. In het kader van de versterking van de economische en sociale samenhang binnen de Gemeenschap, moet zij zich erop richten het verschil tussen de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.

De noodzaak rekening te houden met regionale verschillen in de Gemeenschap geldt eveneens op het terrein van de landbouw. Landbouw is immers uit de aard der zaak, aan de grond gebonden. In de eerste plaats bestaan er zeer grote verschillen in allerlei opzichten tussén landbouwbedrijven in de Gemeenschap. Een belangrijke tegenstelling is ook hier die tussen het Noorden en het Zuiden van de Gemeenschap. Verschillen komen onder andere naar voren in de procentuele omvang, de levensstandaard en de bedrijfsomvang van de beroepsbevolking die werkzaam is in de landbouw evenals in de productiviteit van de landbouw. Het Verdrag geeft op twee plaatsen aanwijzingen voor het voeren van regionaal beleid in de landbouwsector. Allereerst geeft art. 39 lid 2 sub a EEG aan dat in het GLB rekening gehouden moet worden met de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden. Daarnaast geeft de nieuwe Titel V van de Derde Deel van het Verdrag ('Economische en sociale samenhang') aan dat het Europees fonds voor Oriëntatie en Garantie in de landbouw, hierna het EOGFL, gehanteerd moet worden als instrument van regionale politiek. Verwezen zij in dit verband naar de artt. 130 B, 130 D en 130 E EEG.

Deze verplichting loopt gelijk met de ontwikkeling van het beginsel van materiële gelijkheid. Ongelijke uitgangspunten moeten leiden tot een gedifferentieerd beleid. Aanknopingspunt hiervan is te vinden in de landbouwjurisprudentie van het Hof. De zaak Holtz en Willemsen (153-73) had betrekking op een EEG-Verordening die extra steun toekende aan in Italië verwerkt kool- en raapzaad. De Duitse firma Holtz betoogde dat deze maatregel onrechtmatig was doordat zulk een maatregel niet eveneens op de Duitse fabrikanten van toepassing was. Het Hof overwoog dat artikel 40 EEG meebrengt dat er voor producenten en gebruikers van landbouwprodukten gemeenschappelijke regelen en normen moeten worden vastgesteld. Met betrekking tot de verschillende bestanddelen van de marktordening mag streeksgewijze of in verband met andere produktie- of gebruikscondities worden gedifferentieerd alleen wanneer ter verzekering van een evenredige verdeling van de voor- en nadelen volgens objectieve maatstaven wordt te werk gegaan en tussen de Lid-Staten niet in territoriale zin wordt onderscheiden. Het verlenen van extra steun aan een bepaalde Lid-

Staat is in beginsel onverenigbaar met de doelstellingen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het staat de instellingen onder omstandigheden echter vrij in verband met de onvolkomenheden op de markt voorlopige maatregelen te treffen die beperkt blijven tot die Lid-Staten waar de markt meer in het bijzonder in moeilijkheden is geraakt. In de zaak Sermide (zaak 106-83) overwoog het Hof dat het in art. 40, lid 3, 2e alinea neergelegde beginsel - dat discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap verbiedt, onder welk verbod ook valt discriminatie op grond van nationaliteit als bedoeld in artikel 7, lid 1 van het Verdrag - inhoudt dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld. Bij de verschillende elementen van de Gemeenschappelijke marktordening - beschermende maatregelen, subsidies, steun en andere maatregelen - mag regionaal en op grond van andere voorwaarden van productie of verbruik slechts worden gedifferentieerd volgens objectieve criteria die, zonder te onderscheiden tussen de grondgebieden der Lid-Staten, een evenredige verdeling van voor- en nadelen onder de betrokkenen verzekeren.

De verplichting tot versterking van de cohesie en het materiële gelijkheidsbeginsel vereisen positieve maatregelen specifiek ten gunste van minder ontwikkelde regio's. Met andere woorden de politieke instellingen moeten besluiten nemen. Hier kan niet volstaan worden met het mechanisme van direct werkende Verdragsbepalingen gesanctioneerd door het Hof van Justitie. Negatieve integratie is onvoldoende om de doelstellingen te bereiken (vgl. nr. 1.2). De Gemeenschap dient maatregelen vast te stellen waarvan de werking varieert naar gebied op grond van objectieve factoren. Differentiatie in de maatregelen is niet alleen toegestaan, maar sterker nog: geboden om de regionale inkomensverschillen te verkleinen.

Overigens moet worden opgemerkt dat het beginsel van materiële gelijkheid een zeer ruime en vaak moeilijk vast te stellen betekenis heeft. Veel omstandigheden of argumenten kunnen onder de noemer van objectieve factoren worden gebracht. De reikwijdte van objectieve factoren kunnen zeer wel samenvallen met nationale grenzen. Men dient uit te gaan van regionale verschillen en

maatregelen gericht op de verkleining daarvan. Zeer goed kunnen deze verschillen gelden voor een hele Lid-Staat. Maatregelen moeten dan getroffen worden ten aanzien van die Lid-Staat. Het Holtz Willemsen arrest illustreert dit.

#### 2.4 Beginselen van de gemeenschappelijke markt.

Volgens het Verdrag en de rechtspraak is de eenheid van de markt een van de grondbeginselen voor het landbouwbeleid.<sup>9</sup>

Deze markteenheid in de landbouw heeft een dubbele betekenis. Ten eerste bepaalt art. 38 lid 1 EEG dat de gemeenschappelijke markt mede omvat de handel in landbouwprodukten. Een aantal arresten, zoals de zaak *Sadam*, waar nationale prijsmaatregelen werden getoetst aan art. 30 EEG en aan de relevante marktverordening, illustreren dit. Ten tweede heeft de eenheid van de markt betrekking op de vaststelling van de gemeenschappelijke prijzen.<sup>10</sup> De monetaire onrust sedert 1971 zette dit beleid op losse schroeven. Het systeem van monetaire compenserende bedragen probeert toch deze eenheid te garanderen (zie b.v. de zaak *Schlüter*).

In het *Ramel* arrest overwoog het Hof dat uit de landbouwbepalingen van het Verdrag en uit hun onderlinge samenhang volgt, dat de Gemeenschapsinstellingen bij het uitoefenen van hun - met name op sectorieel en regionaal gebied - toegemeten ruime bevoegdheden om een communautair landbouwbeleid te kunnen voeren, in elk geval na het einde van de overgangperiode steeds de eenheid van de markt voor ogen dient te staan, zodat alle handelbelemmerende maatregelen tussen de Lid-Staten zijn verboden. Elke aantasting van wat dan de Gemeenschap op het gebied van de markteenheid bereikt heeft, bergt bovendien het gevaar in zich een ontbindingsproces in gang te zetten, dat duidelijk in tegenspraak is met de in art. 2 EEG beoogde geleidelijke aanpassing van het economische beleid van de Lid-Staten en met de grondbeginselen van de integratie. Ook steunmaatregelen kunnen die markteenheid aantasten. De werking van de gemeenschappelijke markt verhoudt zich in beginsel niet met gerichte steun van de Lid-Staten of de Gemeenschap. De relatie tussen steun en landbouwbeleid wordt later uitgewerkt (zie hoofdstuk VII).



Bij grote regionale verschillen kan er echter sprake zijn van een nog slechts in geringe mate gerealiseerde markteenheid. Markteenheid kan daarnaast dergelijke verschillen in stand houden of zelfs vergroten. Differentiatie van beleid is dan ook geboden. Men is daarmee weer aangekomen op het punt van de cohesie en de materiële gelijkheid (zie nr. 2.3).

Verschillen in natuurlijke omstandigheden zijn in veel gevallen debet aan de verschillen in ontwikkeling tussen de regio's. De verwezenlijking van de Gemeenschappelijke markt brengt niet een afbraak mee van de natuurlijke verschillen. Regionale verscheidenheid zal altijd blijven bestaan. Dat geldt niet alleen voor de EEG maar ook binnen de Lid-Staten zelf. Inkomens van boeren kunnen per regio verschillen. Een eenheid van de markt houdt niet in dat de concurrentie gebaseerd op natuurlijke factoren beperkt wordt. Dit zijn natuurlijke omstandigheden die los staan van de naleving van het Verdrag.<sup>11</sup>

### Hoofdstuk III KEUZE VAN DE ACTIEMIDDELEN

Blijkens het Ludwigshafener Walzmühle arrest hebben de instellingen van de Gemeenschap bij de uitvoering van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid een ruime beoordelingsbevoegdheid, niet alleen met betrekking tot de vaststelling van de feitelijke grondslag voor hun actie, maar juist ook bij de omschrijving van de in het kader van de Verdragsbepalingen nagestreefde doeleinden en de keuze van de geschikte actiemiddelen. Het Verdrag beperkt zich tot de vaststelling van zeer algemene doelstellingen en tot aanreiken van zeer globaal omschreven instrumenten als een gemeenschappelijke ordening van markten en het voeren van structuurbeleid.

#### 3.1 De verwezenlijking van de inkomenspolitieke doelstelling

Men kan betogen dat de inkomenspolitieke doelstelling van art. 39 lid 1 b enkel of vooral behartigd moet worden door middel van het voeren van structuurbeleid. Argumenten voor deze stelling zijn van juridische en economische aard. Advocaat-Generaal VerLoren van Themaat maakt in zijn conclusie in de Deense landbouwerszaak opmerkingen in die zin (zie verder nr. 4.1). Zo wordt gewezen op het woord "aldus" in art. 39 lid 1 b, EEG.<sup>12</sup> Het GLB heeft ten doel de produktiviteit van landbouw te doen toenemen en "aldus" de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. In deze visie gebeurt de realisatie van de doelstelling van redelijke levensstandaard niet door marktordenende maatregelen. Ook het Hof wijst in het Irish Creamery arrest op dit argument. Markt- en prijsbeleid zou niet gericht mogen zijn op inkomens- en levensstandaardverbetering. Deze laatste stelling gaat veel te ver. Er kunnen geen waterdichte schotten bestaan tussen onderdelen van het landbouwbeleid en met deze onderdelen na te streven doeleinden. De artt. 40 lid 2 en 41 EEG verwijzen ook naar de vijf doelstellingen in art. 39 lid 1 EEG gezamenlijk. In het kader van de ruime beleidsvrijheid op het terrein in de landbouw is de Raad op zijn minst gerechtigd bij de vaststelling van het markt- en prijsbeleid doelstellingen inzake inkomens en de levensstandaard van de agrarische bevolking een rol te laten spelen. Deze doelstelling wordt overigens al verwoord in art. 2

EEG (toenemende verbetering van de levensstandaard). Een verbod van de Raad om dit belang mee te laten spelen bij het markt- en prijsbeleid, zou inhouden dat een fundamentele doelstelling voor de Gemeenschap als geheel veronachtzaamd wordt. Ook de Advocaat-Generaal Capotorti is in zijn conclusie bij de zaak 114/76 van mening dat aan het woord 'aldus' in art. 39 lid 1 sub b EEG niet een zodanige betekenis kan worden toegekend dat het de instellingen verboden zou zijn met het marktbeleid inkomenspolitieke doelstellingen na te streven. Indien deze doelstelling enkel middels structuurpolitiek had mogen worden bewerkstelligd, dan zou volgens de Advocaat-Generaal deze doelstelling niet gerealiseerd zijn omdat het structuurbeleid nog nauwelijks gestalte heeft gekregen en zou bovendien het huidige marktbeleid onrechtmatig moeten worden geacht.

Ook het economische argument dat het markt- en prijsbeleid niet geleid heeft tot een redelijke levensstandaard en redelijke inkomens, teneinde te betogen dat inkomenspolitiek derhalve alleen in het kader van structuurbeleid mee kan spelen, is niet sterk. Alsof dat structuurbeleid dan wel geleid heeft tot redelijke inkomens in de agrarische sector. Bovendien zou dat argument betekenen dat zodra blijkt dat bepaalde doelstellingen niet (meer) in het kader van markt- en van prijsbeleid gerealiseerd kunnen worden, zij geen rol meer zou mogen spelen. Hier valt tegen in te brengen dat zodra een beleidsmaatregel niet tot een beoogd resultaat leidt, de Raad verplicht is het beleid te herzien. Zijn ruime beoordelingsvrijheid stelt hem hiertoe in staat.

Geconcludeerd kan worden dat de stelling dat de inkomenspolitieke doelstelling in de zin van art. 39 lid 1 b EEG alleen mee mag spelen bij het structuurbeleid en niet bij het markt- en prijsbeleid verworpen moet worden. Deze doelstelling kan op zichzelf wel degelijk een essentiële rol spelen tot de vaststelling van het markt- en prijsbeleid. De besluitvorming in de Raad wijst uit dat zulks ook het geval is geweest. In de literatuur is zelfs betoogd dat de geschiedenis van GLB aangeeft dat de inkomenspolitieke doelstelling de belangrijkste is achter het markt-en prijsbeleid.<sup>13</sup> Terecht heeft het Hof zijn opmerking uit het Irish Creamery arrest genuanceerd in het Eridania arrest (250/84).

Bescherming van de inkomens en de levensstandaard in de agrarische sector o.a. naar voren komend in het communautaire markt- en prijsbeleid behoort tot de harde kern van het Gemeenschapsrecht.<sup>14</sup> Deze vaststelling is van belang omdat zij consequenties heeft voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten op het gebied van inkomenssteun aan landbouwers (zie nr. 4.1).

De discretionaire bevoegdheid van de instellingen middelen te kiezen voor het totstandbrengen van de doelstellingen van art. 39 lid 1 EEG voert tot de conclusie dat de Raad en de Commissie een rechtmatig gebruik van hun bevoegdheden op het terrein van de landbouw hebben gemaakt door aan het belang van een redelijke levensstandaard voor de boerenbevolking prioriteit toe te kennen bij het vormgeven van het GLB.

### 3.2. Accentverschuiving in de actiemiddelen

De beleidsvrijheid van de Raad op het terrein van de landbouw impliceert dat hij op grond van gewijzigde omstandigheden of inzichten, de bevoegdheid heeft om in het markt- en prijsbeleid de inkomens-politieke doelstelling minder sterk te laten doorklinken. Hij moet echter rekening houden met overgangsprikelen indien hij overgaat tot vaststelling van meer marktgerichte prijzen. (Zie verder nr. 8.3 en 8.4). De Raad is eveneens vrij om op een bepaald moment voor de doelstelling van inkomens en levensstandaard bedoeld in art. 39 lid 1b andere instrumenten te gaan hanteren. Aan die doelstelling blijft de Raad gebonden maar hij heeft wel de vrijheid daaraan binnen de grenzen van de uitleg van deze bepaling een wat andere inhoud te geven. Het woord redelijk in de zin van art. 39 lid 1b EEG geeft hiertoe de mogelijkheid. De Raad blijft binnen zijn marge van beleidsvrijheid door een politiek te gaan voeren waarbij de vaststelling van prijzen meer marktgericht is en die ertoe kan leiden dat boeren die het niet kunnen bolwerken bij dat prijsbeleid, uit de sektor moeten verdwijnen. Een beleid dat, meer dan nu het geval is, wordt gericht op de doelstelling van art. 39, lid 1c (marktstabilisatie) en 1e (redelijke prijzen voor de verbruikers) EEG en dat een redelijk inkomen voorziet van de overblijvende landbouwers, voldoet aan de eisen van het Verdrag.

De Raad kan een meer marktgericht prijsbeleid vaststellen zonder dat hij verplicht is middels een ander instrument de inkomens en levensstandaard in de agrarische sektor op hetzelfde peil te handhaven. Hij kan deze doelstelling niet absoluut verwaarlozen maar een minder zwaar accent is wel mogelijk. In dit rapport wordt uitgegaan van een scenario waarbij de Gemeenschap aanpassingen aanbrengt in het marktordeningsbeleid en daarbij zelf ook inkomenssteun geeft (zie hoofdstuk I). Vanuit dit uitgangspunt wordt de mogelijkheid om nationale inkomenssteun te verlenen bestudeerd.

## Hoofdstuk IV NATIONALE EN COMMUNAUTAIRE BEVOEGDHEDEN INZAKE INKOMENSBELEID

Nu de bevoegdheden van de instellingen omschreven zijn binnen de doel-middelenrelatie komt, in deze context van toelaatbaarheid van inkomenssteun aan landbouwers, een ander probleem op de voorgrond. De Gemeenschap kan vanuit haar bevoegdheden op het terrein van de landbouw inkomenspolitieke maatregelen nemen. De vraag stelt zich evenwel hoe deze maatregelen zich verhouden tot de inkomenspolitieke bevoegdheden van de Lid-Staten.

### 4.1 Exclusieve Gemeenschapsbevoegdheden

Het GLB en met name het markt- en prijsbeleid valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap. Dit houdt volgens constante rechtspraak, b.v. zaak Pigs Marketing Board, in dat de Lid-Staten niet meer gerechtigd zijn maatregelen terzake te treffen. Bij "lichte" marktordeningen, waarbij geen markt- en prijsmechanisme is ingesteld, behouden de Lid-Staten meer bevoegdheden. Hier dienen, zoals blijkt uit de zaak Van den Hazel, de algemene verdragsregels als toetssteen voor nationale maatregelen. Met andere woorden hier komt de verenigbaarheidsvraag en niet de bevoegdheidsvraag op de voorgrond (zie nr. 4.2), tenzij de Gemeenschap bewust heeft afgezien van regeling van een bepaalde materie. In dat geval zijn de Lid-Staten niet meer gerechtigd om maatregelen te nemen. De Gemeenschap oefent de bevoegdheid uit door te besluiten dat er geen maatregel dient te komen. Oplossing van het probleem wordt aan de markt overgelaten.

Doordat het aspect van inkomens en levensstandaard van boeren een belangrijk onderdeel vormt van het markt- en prijsbeleid, valt het eveneens in zoverre onder de exclusieve communautaire bevoegdheid (zie nr. 3.1). Uit het arrest Sadam en het Advies 1/78 kan worden opgemaakt dat art. 103 EEG inzake conjunctuurbeleid in het algemeen geen onderdelen van economisch beleid kan onttrekken aan de bevoegdheid van de Gemeenschap, indien deze onderdelen vallen onder communautaire beleidsterreinen en bevoegdheden. In dit geval vormt, zoals het Hof expliciet opmerkt in de zaak Sadam, de marktordering het ordeningskader.

In hoeverre valt het inkomensbeleid in de agrarische sector onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid? Uit de rechtspraak kunnen inzake dit punt nog maar weinig definitieve antwoorden afgeleid worden. De landbouwrechtspraak van het Hof is zeer omvangrijk en biedt op de hoofdlijnen vaste jurisprudentie, maar heeft op dit punt een enigszins casuïstisch karakter (Vgl. nr. 1.2).

Een tweetal arresten behandelt expliciet de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten op het gebied van inkomenspolitiek (zie ook nr. 4.2). In het Irish Creamery arrest merkt het Hof naar aanleiding van een belasting op bepaalde landbouwproducten op dat het GLB er in beginsel niet op is gericht landbouwers aan de gevolgen van nationaal inkomensbeleid te onttrekken. De Lid-Staten behouden hun bevoegdheden terzake van het algemene inkomensbeleid. Deze overweging is herhaald in het arrest Deense landbouwers. In beide arresten overweegt het Hof uitdrukkelijk dat de betrokken, op de agrarische sector gerichte, nationale maatregelen deel uitmaken van een inkomensbeleid dat de fiscale lasten over de verschillende groeperingen van de actieve bevolking beoogt te verdelen. De marktordeningen van de Gemeenschap verzetten zich in beginsel niet tegen een dergelijk nationaal beleid. Het Hof verwijst in dat verband naar art. 39 lid 2, sub c EEG waar staat dat in het kader van het GLB rekening gehouden moet worden met het feit dat de landbouwsector in de Lid-Staten nauw verweven is met de gehele economie. Blijkens de beide genoemde arresten moet echter wel getoetst worden of de nationale maatregelen de werking verstoren van de mechanismen van het GLB.

De beide arresten geven steun aan de opvatting dat de nationale maatregelen die specifiek gericht zijn op de inkomens van boeren en die niet samenhangen met een algemeen inkomensbeleid in de Lid-Staten, minder snel verenigbaar zullen zijn met de regels van het GLB. Het gevaar is groot dat deze nationale maatregelen de werking van de communautaire instrumenten doorkruisen. Het is zelfs verdedigbaar dat de Lid-Staten niet langer bevoegd zijn tot het nemen van maatregelen die specifiek op landbouwinkomens zijn gericht en die geen deel uitmaken van algemeen inkomensbeleid. De

slotsom kan zijn dat met betrekking tot het algemene inkomensbeleid als onderdeel van het macro-economische beleid de Lid-Staten nog over ruime bevoegdheden beschikken. Terzake van inkomenspolitiek specifiek voor de agrarische sector zijn hun bevoegdheden sterk beperkt.

Advocaat-Generaal VerLoren van Themaat behandelt in zijn conclusie in de zaak Deense landbouwers de vraag of de overweging dat inkomenspolitieke doelstellingen in het landbouwbeleid tot uiting behoren te komen in het structuurbeleid - waar de Lid-Staten nog bepaalde bevoegdheden hebben (zie nr. 4.1 in fine) - een argument vormt voor de stelling dat de Lid-Staten nog gerechtigd zijn inkomensbeleid te voeren dat ook gevolgen heeft voor de agrarische bevolking. VerLoren van Themaat ontleent deze stelling aan het Irish Creamery arrest, maar zet er zelf ook vraagtekens bij. De betrokken passage uit het Irish Creamery arrest luidt dat uit art. 39 lid 1 sub b EEG blijkt dat verhoging van de inkomens van landbouwers geacht wordt in de eerste plaats voort te vloeien uit de in sub a genoemde maatregelen betreffende het structuurbeleid. In Hoofdstuk III is met betrekking tot deze overweging betoogd dat het woord 'aldus' in art. 39 lid 1 sub b EEG niet verhindert dat met markt- en prijsbeleid inkomenspolitiek bedreven kan worden. Dit argument heeft daarmee voor de vraag naar de bevoegdheidsverdeling bij het markt- en prijsbeleid geen betekenis. Toch zit ook hier voor de Lid-Staten een ondergrens. Zoals Advocaat-Generaal VerLoren van Themaat in zijn conclusie in de Deense landbouwers zaak terecht opmerkt, mogen nationale maatregelen van inkomenspolitieke aard de werking van het Gemeenschappelijk structuurbeleid niet verstoren <sup>15</sup> Hij acht deze toevoeging belangrijk omdat juist de communautaire structuurpolitieke maatregelen ook inkomenspolitieke doeleinden kunnen nastreven.

Overdracht van bevoegdheden door de Lid-Staten aan de Gemeenschap is definitief en onomkeerbaar. Dit geldt ook voor die aspecten van inkomensbeleid voor de agrarische bevolking die onderdeel zijn van het markt- en prijsbeleid van de Gemeenschap. Indien de Gemeenschap haar landbouwbeleid wijzigt en inkomenspolitieke overwegingen minder sterk laat doorklinken in de landbouwprijzen, betekent dit niet dat de Lid-Staten weer bevoegd worden inzake inkomensbeleid dat specifiek gericht is op boeren. Indien de



instellingen van mening zijn dat inkomens op hetzelfde peil moeten blijven, zullen zij zelf maatregelen moeten treffen. Ook indien zij bewust dit punt ongeregeld laten, blijft de exclusieve bevoegdheidsverdeling gehandhaafd. Eventuele lacunes in de besluitvorming van de Raad kunnen opgevuld worden op basis van de beginselen omljnd door het Hof in de zeevisserij instandhoudingsmaatregelen-zaak. Met behulp van alle beschikbare gegevens en met inachtneming van de beginselen van gelijkheid en Gemeenschapstrouw moeten alle Lid-Staten optreden, in samenwerking met de Europese Commissie, als beheerders van het Gemeenschapsbelang. Uit zaak 326/85 valt af te leiden dat die samenwerkingsprocedure zeer belangrijk is. Uit de zaak Bulk Oil blijkt evenwel dat deze rechtspraak inzake de invulling van lacunes alleen maar ingeroepen kan worden indien aan een aantal voorwaarden is voldaan.<sup>16</sup>

Weliswaar blijven de Lid-Staten in geval van zgn. lichte marktordeningen, bijv. die welke zich beperken tot het stellen van kwaliteitseisen voor de betrokken landbouwproducten, in een bepaalde mate bevoegd met betrekking tot de inkomens van de agrarische bevolking. In dit verband kan verwezen worden naar de zaak Amsterdam Bulb. In deze zaak erkende het Hof dat de Lid-Staten nog bepaalde bevoegdheden behouden voor bloembollen waarvoor de Commissie nog geen minimumprijs heeft vastgesteld. Indien echter de Raad een zware markt-ordering (bijv. voor melk en melkproducten, suiker, graan) lichter maakt door een meer marktgericht beleid, vallen niet de onderdelen of aspecten die dan niet meer geregeld zijn in het kader van de markordering, terug in het domein van de Lid-Staten. Gaan inkomenspolitieke aspecten een minder prominente rol in het markt- en prijsbeleid van de Gemeenschap spelen, dan kan enkel op communautair niveau beslist worden of en in hoeverre deze doelstelling middels een ander instrument nagestreefd moet worden. Zoals eerder opgemerkt valt het binnen de discretionaire bevoegdheid van de instellingen om in het landbouwbeleid als geheel het belang van inkomens van boeren minder duidelijk te laten doorklinken (zie Hoofdstuk III). Het voorgaande betekent weer niet dat de Raad en de Commissie voor eens en altijd de instrumenten inzake inkomens voor boeren zelf volledig moeten hanteren. De instellingen kunnen onder bepaalde voorwaarden de bevoegdheden delegeren aan de Lid-Staten

(medebewind) of aan de Commissie via de comités van beheer. In elk geval dienen de principes op communautair niveau vastgesteld te worden.<sup>17</sup>

Terzake van het structuurbeleid op het terrein van de landbouw beschikken de Lid-Staten over meer bevoegdheden. Inzake dit onderdeel heeft de Gemeenschap veel minder maatregelen getroffen. Bovendien laten de communautaire regelingen die wel vastgesteld zijn, veelal een bepaalde mate van vrijheid aan de Lid-Staten bij de toepassing en uitvoering van de maatregelen. Er kunnen derhalve bepaalde bevoegdheden voor de Lid-Staten bestaan tot het voeren van inkomenspolitiek, voor zover dit voortvloeit uit het communautaire structuurbeleid. Een aantal voorbeelden zullen verderop geanalyseerd worden (zie nr. 6.2.1).

#### 4.2 Verenigbaarheid van nationaal inkomensbeleid met het GLB

De Lid-Staten zijn in beginsel bevoegd gebleven tot het voeren van algemene inkomenspolitiek, ook voor zover deze gevolgen heeft voor de inkomens van de boeren. Bovendien kunnen de Lid-Staten eveneens nog de bevoegdheid hebben tot het voeren van inkomensbeleid specifiek gericht op de agrarische bevolking, voor zover dit voortvloeit uit het landbouwstructuurbeleid. Met betrekking tot dit laatste onderdeel van het GLB hebben de Lid-Staten een grotere mate van vrijheid behouden. Voor zover de Lid-Staten nog bevoegd zijn, moet de uitoefening van deze bevoegdheid getoetst worden aan het GLB. Het onderscheid tussen marktpolitieke maatregelen en structuurmaatregelen is, zoals blijkt uit de zaak Cattaneo Adorno, niet altijd duidelijk.

Uit de regel betreffende de voorrang van het Gemeenschapsrecht boven nationaal recht vloeit voort dat elke nationale maatregeling, tot het treffen waarvan de Lid-Staat op zichzelf bevoegd waren, toch buiten toepassing gelaten moet worden, indien deze maatregel naar inhoud onverenigbaar is met de regels van het Gemeenschapsrecht.

Deze toetsing past in het stamien van rechterlijke beslissingen waarin in het algemeen de verenigbaarheid van nationale maat-

regelen met Gemeenschappelijke Marktordeningen bezien moet worden. Deze beoordeling kan bijzonder gecompliceerd zijn. Bevoegdheidsverdeling en verenigbaarheid lopen door elkaar heen. Bij een exclusieve bevoegdheidsverdeling kan de nationale maatregel betrekkelijk gemakkelijk afgewezen worden. Indien er sprake is van een concurrerende of parallelle bevoegdheidsverdeling volgt er een zeer nauwkeurige controle of de maatregel met de bedoeling en de werking van GMO in strijd is.<sup>18</sup>

De rechtspraak kent twee zaken waarin van toetsing van een nationale inkomenspolitieke maatregel aan de regels van de GMO sprake was. Deze arresten werden reeds behandeld (zie nr. 4.1) maar zullen hier nader uitgewerkt worden. De arresten Irish Creamery en Deense landbouwers vertonen veel parallellen. Vooral het laatste, meer recente arrest zal besproken worden.

In het arrest Deense landbouwers volstaat het Hof niet, zoals de Advocaat-Generaal, met algemene opmerkingen inzake de bevoegdheidsverdeling terzake van inkomenspolitiek in de agrarische sector, maar vervolgt het met de toets of de betrokken nationale regeling de werking kan verstoren van de mechanismen waarvan de marktordeningen zich bedienen ter verwezenlijking van hun doelstellingen. Het Hof geeft enkele elementen en beoordelingscriteria aan.

De mechanismen en de GMO hebben vooral tot doel in de productie- en groothandelsfase tot een prijspeil te komen dat rekening houdt met zowel de belangen van de gehele communautaire productie in de betrokken sector als die in de gebruikers, en dat de bevoorrading verzekert zonder een overtollige productie aan te moedigen (r.o.13). Deze doelstellingen kunnen in het gedrang komen indien nationale maatregelen van inkomenspolitiek invloed hebben op het prijspeil op de markt. Deze invloed is minder groot, indien het niet een belasting op de landbouwproductie maar een grondbelasting betreft voor alle landbouwers, waarvan de grondslag geen rekening houdt met de omvang en met de aard van de daadwerkelijk verkregen landbouwproductie (r.o. 14). Bovendien kunnen fiscale maatregelen al dan niet rechtstreeks een aanmerkelijke invloed hebben op de structuur van landbouwbedrijven en daarmee op de aard en de omvang van de bevoorrading van landbouwmarkten. Daardoor kunnen de doelstellingen van de GMO's eveneens

in het gedrang komen. (r.o.15). Het risico van een dergelijke invloed op de structuur van de landbouwproductie hangt met name af van het belastingtarief, van het tijdelijke of permanente karakter van de belasting, van de omstandigheid of er al dan niet rechtstreeks verband bestaat tussen de hoogte van de belasting en het inkomen, van elke producent van het bestaan van een bijzondere bestemming van de opbrengst van de belasting en van het doel ervan (r.o. 16).

Aan de hand van deze criteria en elementen moet geoordeeld worden of nationale maatregelen in verband met de inkomens van boeren verenigbaar zijn met de Gemeenschappelijke marktordeningen.

## Hoofdstuk V FINANCIERING VAN HET LANDBOUWBELEID.

Een directe aanleiding voor het geven van een meer marktgerichte trend aan het landbouwprijsbeleid is de uitputting van de communautaire financiën. De huidige opzet van het GLB brengt mee dat hogere productie voert tot meer aanspraken op financiële middelen van de Gemeenschap. Dit heeft ertoe geleid dat de landbouwprijzen de laatste jaren minder gestegen zijn dan daarvoor.

In het arrest Duitsland tegen de Commissie (zaak 278/84), waar Duitsland een beroep instelde tegen een verordening van de Commissie, die overgangsmaatregelen voorzag in het kader van de revaluatie van de representatieve koersen van de Duitse Mark (zie nr. 6.2.3), erkende het Hof het belang van de financiële repercussies van het marktbeleid.

De landbouw paragraaf van het EEG-Verdrag gaat er in de eerste plaats vanuit, dat het landbouwbeleid wordt bepaald door de juridische standaarden van doelmatigheid en rechtmatigheid. Zoals het arrest Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor aangeeft, zijn de voordelen van dat financierings-mechanisme in de regel gereserveerd voor gemeenschapsprodukten. Doelmatigheidsoverwegingen sluiten echter niet uit dat de marktdeelnemer in toenemende mate met de financiële lasten van het beleid mag worden geconfronteerd.<sup>19</sup> De rechtspraak van het Hof inzake de medeverantwoordelijkheid (zaak 179/84, Bozzetti) en de superheffing bevestigt dit (gevoegde zaken 201 en 202/85, Klensch). Een strengere norm dan een enkel op budgettaire overwegingen gebaseerd beleid, vormt de eis van rechtmatigheid, in het bijzonder het non-discriminatie- en het proportionaliteitsbeginsel. De Gritz- en Quellmehlzaak illustreert deze stelling. (zaak 114-76 en 124-76). Op het belang van het non-discriminatiebeginsel wordt nader ingegaan (zie nr. 8.1 en nr. 2.3).

Uit het Verdrag kan, ook met de nieuwe bepalingen van de Europese Akte, niet een harde verplichting afgeleid worden voor de Raad of de andere instellingen om de Gemeenschap alle financiële middelen ter beschikking te stellen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen. Het financiële plafond kan tegelijkertijd ook een begrenzing vormen voor het verwezenlijken van de doel-

stellingen. Alleen art. 5, eerste alinea EEG vormt wellicht een rechtsgrondslag voor een algemene verplichting voor de Lid-Staten om de Gemeenschap van de nodige middelen te voorzien.

Ook kan aan de rechtspraak van het Hof ontleend worden dat uit het beginsel van exclusieve communautaire bevoegdheden niet noodzakelijkerwijze voortvloeit dat de kosten die verbonden zijn aan het beleid dat op dit terrein van exclusieve bevoegdheden wordt gevoerd, gedragen worden door het Gemeenschapsbudget. Volgens het Advies 1/78 kunnen deze kosten ook ten laste van de begrotingen van de Lid-Staten komen.

Het in het GLB geweven beginsel van financiële solidariteit houdt in de regel in dat de financiële interventies in verband met het GLB door de Gemeenschap moeten worden gedragen. Dit beginsel is niet alleen aanvaard bij de conferentie van Stresa in 1958 als politiek beginsel. Het is een fundamenteel principe van het GLB is geworden (Vgl. art. 2 lid 2 Vo 25/62) dat ten grondslag ligt aan zeer veel gemeenschapsbesluiten. Het is daarmee een onderdeel van de harde kern van het Gemeenschapsrecht geworden.

De uitwerking van dit beginsel is te vinden in Vo 729/70 betreffende de financiering van het GLB (Pb 1970 L 94/13). Volgens art. 2 en 3 worden de restituties bij uitvoer naar derde landen en de interventies ter regulering van de landbouwmarkt gefinancierd door het EOFGL, als onderdeel van de begroting van de EEG. De communautaire financiering geldt voor het structuurbeleid slechts in een bepaalde mate. De gemeenschappelijke acties in de zin van art. 6 van Vo 729/70 komen gedeeltelijk ten laste van de Gemeenschap en van de Lid-Staten.

De instellingen ontleen aan art. 43 EEG de bevoegdheid om de Lid-Staten op grond van communautaire besluiten te verplichten bepaalde heffingen op te leggen of bepaalde premies uit te keren onder door de Gemeenschap aangegeven voorwaarden.<sup>20</sup> Volgens de rechtspraak van het Hof heeft op dit punt de rechtsorde van de Gemeenschap de financiële of fiscale autonomie of soevereiniteit van de Lid-Staten beperkt. Zo kan een Raadsverordening een premieregeling voorzien waaraan particulieren rechtstreeks een aanspraak kunnen ontlenen. Daarbij vormen de Lid-Staten de debiteur. Voor dit laatste maakt het niet uit of de Gemeenschap later weer een deel van de kosten aan de Lid-Staten vergoedt. Het

Hof merkte in het Leonasio arrest op dat Gemeenschapsverordeningen directe werking hebben, zodat particulieren deze maatregelen kunnen inroepen zonder dat nationale bepalingen of handelswijze kunnen worden tegengeworpen. De begrotingsvoorschriften van de Lid-Staten kunnen niet in de weg staan aan de directe werking van dergelijke verordeningen die een premiestelsel in het leven roepen en aan de realiseerbaarheid van de individuele rechten die aan particulieren worden verleend.<sup>21</sup> Deze uitspraak is bevestigd in de zaak Grands Moulins. In dit arrest overwoog het Hof dat de rechten van de justitiabele jegens de nationale uitvoerende instanties, niet kunnen afhangen van een voorafgaande financieringsmachtiging van de Gemeenschap. Het hangt van het communautaire voorschrift af of de premie- of steunregeling de Lid-Staat wordt opgelegd danwel of de Lid-Staat gemachtigd worden een dergelijke regeling in te stellen. Een steunregeling behoeft niet perse geheel ten laste van de communautaire begroting te komen. Een aantal toepassingsgevallen van communautaire steun en nationale steun, opgelegd dan wel toegestaan, zullen in het volgende hoofdstuk geanalyseerd worden.

Financiële interventies in verband met het GLB worden door de Gemeenschap gedragen. Aan de andere kant blijven, volgens vaste rechtspraak (zie zaak 11/76 en zaak 326/85, beide Nederland tegen de Commissie) alle overigens betaalde bedragen, met name die waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte hebben aangenomen dat zij deze bedragen in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen mochten betalen, ten laste van de Lid-Staten. De strikte uitlegging van de voorwaarden waaronder uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, vloeit dwingend voort uit de doelstelling van verordening nr. 729/70. Het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij de economische subjecten in alle Lid-Staten gelijk worden behandeld, laat immers niet toe, dat de nationale autoriteiten van één Lid-Staat met behulp van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de economische subjecten in deze staat bevoordelen ten koste van die in andere Lid-Staten waar een engere uitlegging wordt toegepast.

## Conclusies inzake de uitgangspunten

Uit de in de hoofdstukken II tot en met V beschreven uitgangspunten kunnen de volgende conclusies afgeleid worden:

1. De Raad heeft een ruime discretionaire marge om de doelstellingen van het landbouwbeleid na te streven. (Zie nr. 2.1)
2. De exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap inzake het markt- en prijsbeleid hebben tot gevolg dat de Lid-Staten niet langer bevoegd zijn inkomensbeleid specifiek gericht op landbouwers te voeren voorzover het aspecten van inkomensbeleid betreft die eveneens een rol spelen in het EEG markt- en prijsbeleid. (Zie nr. 4.1)
3. De maatregelen van de Lid-Staten inzake globaal inkomensbeleid mogen de werking van het GLB en de gemeenschappelijke markt niet verstoren. (Zie nr. 4.2)
4. De eenheid van de (landbouw)markt moet worden gerespecteerd; regionale verschillen gebaseerd op natuurlijke omstandigheden zullen blijven bestaan. Differentiatie van maatregelen is geboden om de inkomensongelijkheden te verkleinen. (Zie nr. 2.3 en 2.4).
5. Een steunregeling hoeft niet per se ten laste van de communautaire begroting te komen (zie hoofdstuk V in fine).



## Hoofdstuk VI VOORBEELDEN VAN INKOMENSSTEUN UIT DE GEMEENSCHAPS-PRAKTIJK.

### 6.1 Het begrip inkomenssteun

In dit hoofdstuk zullen verschillende voorbeelden van steun en met name inkomenssteun uit de Gemeenschapspraktijk aan de orde komen. Het is nuttig eerst iets nader in te gaan op dit begrip inkomenssteun.<sup>22</sup>

Inkomenssteun kan gezien worden als een financiële bijdrage aan landbouwers die er primair op gericht is een bepaald inkomensniveau te garanderen. Het doel van de steun vormt het kenmerk ervan en maakt het mogelijk deze steunvorm te onderscheiden van produktiesteun. Los daarvan staat de vraag aan de hand van welke criteria deze inkomenssteun bepaald wordt. Deze criteria kunnen betrekking hebben op een bepaalde mate van productie, op een bepaalde hoogte van inkomsten uit landbouwactiviteiten, op het veebestand of op de oppervlakte van de landbouwgrond.

Welk criterium ook gehanteerd wordt voor de toekenning van inkomenssteun, vast staat dat deze steun doorwerkt naar de productie van en de handel in landbouwproducten. Ook indien inkomenssteun niet aan een bepaalde hoeveelheid productie gebonden is, kan hij tot gevolg hebben dat op zichzelf niet-rendabele productiecapaciteit gehandhaafd blijft. Inkomenssteun werkt als een soort arbeidskostensuppletie in de industrie. Een van de productiefactoren wordt goedkoper.

In het navolgende zal van een ruim begrip inkomenssteun worden uitgegaan. Ook steun die, behalve op inkomensondersteuning, ook gericht is op verbetering van de productie komt aan de orde.

### 6.2 Voorbeelden van inkomenssteun

Bij het onderzoek naar precedentes van inkomenssteun in de gemeenschapspraktijk, kunnen drie groepen maatregelen van belang zijn. Eerst worden twee soorten maatregelen gezien die de Gemeenschap zelf getroffen heeft en (gedeeltelijk) gefinancierd heeft. Deze regelingen zijn gerelateerd aan Vo 729/70. De structuurmaat-

regelen (nr. 6.2.1) worden als gemeenschappelijke actie gedeeltelijk gefinancierd door de afd. Oriëntatie EOGFL (Vo 729/70 art. 6). Andere premiereregelingen hebben betrekking op het niet gebruiken van bepaalde productiefactoren (nr. 6.2.2). Deze laatste maatregelen hadden als doel de voortbrenging van bepaalde landbouwproducten op te schorten of geheel te staken en werden gefinancierd uit de Afdeling Garantie van het EOGFL (Vo 729/70 art. 3). De derde categorie communautaire maatregelen betreft het goedkeuren van nationale (inkomens)steun aan landbouwers om de gevolgen van bepaalde omstandigheden te verzachten (nr. 6.2.3). Bij het analyseren van deze verschillende maatregelen bewees een studie van Gilsdorf zeer goede diensten.<sup>23</sup>

#### 6.2.1. Communautaire structuurmaatregelen.

Het landbouwstructuurbeleid voorziet vooral in steunverlening voor investeringen die de landbouwproductie ten goede moeten komen. Richtlijn 72/159 betreffende modernisering van landbouwbedrijven (Pb L 96/1, 1972) beoogt de ontwikkeling van landbouwbedrijven onder rationele omstandigheden te bevorderen. Richtlijn 75/268 betreffende de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden (Pb L 128/1, 1975) bouwt hierop voort. Beide richtlijnen zijn gebaseerd op de artt. 42 en 43 EEG.

Het algemene patroon is dat de betrokken richtlijn bepaalt dat de Lid-Staten een steunregeling moeten of kunnen instellen die aan bepaalde in de richtlijn genoemde voorwaarden voldoet. De steun is erop gericht de produktiviteit in de landbouw te bevorderen en de landbouwincomens te verhogen. De steunmaatregelen worden aangeduid als een gemeenschappelijke actie in de zin van art. 6 van Vo 729/70. Dit brengt mee dat een gedeelte van de kosten van de steunregeling vergoed worden door het EOGFL afd. Oriëntatie. Er bestaan in het kader van het landbouwbeleid enkele gevallen van premiereregeling die gericht zijn op de stopzetting van een bepaalde productie en/of op de overgang naar voortbrenging van een ander landbouwproduct. Ook deze premies komen als gemeenschappelijke acties slechts gedeeltelijk voor vergoeding door de afd. Oriëntatie van het EOGFL in aanmerking en vallen onder het landbouwstructuurbeleid. De beleidsvrijheid van de Lid-Staten kan

hier echter aanmerkelijker beperkter zijn dan bij de eerder genoemde structurele maatregelen. Deze verordening omschrijft in veel gevallen expliciet de criteria. Een voorbeeld daarvan is Vo 1163/76 inzake een omschakelingspremie in de wijnbouwsector (Pb 1976 L 135/34).

Het communautaire rechtsinstrument is vaak een verordening, waaraan de landbouwer een aanspraak op de premie kan ontlenen. Zo voorziet Vo 794/76 in het kader van de sanering van de fruitproductie in een rooipremie voor appels.<sup>24</sup> De producent dient voor 5 jaar af te zien van het voortbrengen van appels in ruil voor een premie. Deze premiereregeling vormt een gemeenschappelijke actie die voor 50% vergoed wordt door de Gemeenschap. De producenten kunnen een recht op premie aan de Verordening ontlenen (zie Hoofdstuk V in fine).

De oude basisverordening voor het EOGFL (Vo 17/64) voorzag in art. 12 lid 2 individuele steunverlening van een bepaald boerenbedrijf die afzonderlijk door de Gemeenschap gecontroleerd en vergoed werd. De meeste maatregelen gaan echter uit van de ontwikkeling door de Lid-Staten van een meer algemeen steunverleningsplan dat enkel globaal en niet naar individuele toepassing door de Commissie beoordeeld wordt. Een efficiënte aanpak leidt tot medebewind van de Lid-Staten (vgl. nr. 4.1 in fine).

Het voorstel van de Commissie van mei 1987 inzake de instelling van een communautaire regeling ter bevordering van de bedrijfsbeëindiging in de landbouw (Com(87)166 def. en Pb C 236, 1987) valt ook in deze categorie. De Commissie stelt voor de regeling te gieten in de vorm van een verordening. Art. 1 stelt een door de Lid-Staten ten uitvoer te leggen gemeenschappelijke actie in de zin van art. 6 Vo 729/70 in. De verordening geeft de grenzen aan die de Lid-Staten bij het scheppen van hun regelingen moeten respecteren. De landbouwer lijkt niet direct een aanspraak aan de verordening te kunnen ontlenen, maar de Lid-Staten zijn wel verplicht een regeling voor steunverlening bij bedrijfsbeëindiging in te voeren.

Ook kan in dit verband gewezen worden op Richtlijn 72/160 ter bevordering van de bedrijfsbeëindiging van de landbouw en van de aanwending van cultuurgoed tot verbetering van de structuur (Pb L

96/6, 1972). Deze richtlijn is gebaseerd enkel op art. 43 EEG en verplicht de Lid-Staten de betrokken premiereregeling in te voeren. De maatregelen worden beschouwd als een gemeenschappelijk actie en worden gedeeltelijk vergoed door de afdeling Oriëntatie van het EOGFL. De in de richtlijn voorziene regeling behelst een jaarlijkse uitkering aan bedrijfshoofden, indien zij hun activiteiten beëindigen.

Tenslotte is art. 31 van Vo 797/85 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur (Pb L 93/1, 1985) interessant. Volgens deze bepaling doet deze verordening niet af aan de mogelijkheid voor de Lid-Staten om op het door deze verordening bestreken gebied onder bepaalde voorwaarden en met bepaalde beperkingen aanvullende steunmaatregelen te nemen met andere toekenningsvoorwaarden of -bepalingen of hogere maximumbedragen dan die welke in deze verordening zijn opgenomen, op voorwaarde dat deze maatregelen in overeenstemming met de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag worden opgenomen. Met andere woorden de artt. 92-94 EEG zijn op deze gemeenschappelijke actie niet meer van toepassing <sup>25</sup>, maar wel op de aanvullende nationale maatregelen (zie verder nr. 7.2.1.1 in fine).

#### 6.2.2 Communautaire premies in het kader van het markt- en prijsbeleid.

De Raad heeft in een aantal gevallen steun- en premiemaatregelen ingesteld die gebaseerd zijn op of waarin verwezen wordt naar bepalingen van de verordening die de Gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor de betrokken produkten instelt. De steun- of premiereregelingen zijn gericht op het beperken of anders aanwenden van productiecapaciteit en vallen onder het markt- en prijsbeleid. Zij worden gezien als interventies in de zin van art. 3 van Vo 729/70 en worden geheel vergoed door de Gemeenschap. Zij komen ten laste van de afdeling Garantie van het EOGFL.

Een verschil met de in 6.2.1. beschreven structuurregelingen is dat de landbouwers aan de regelingen in het kader van het markt- en prijsbeleid een directe aanspraak op bepaalde premies kunnen ontlenen en dat de beleidsvrijheid van de Lid-Staten praktisch verdwenen is. De communautaire regeling geeft gedetailleerde

regels over de voorwaarden en hoogte van de toe te kennen premies. Met andere woorden dit soort regelingen hebben een objectief karakter en kunnen alleen verzacht of aangepast worden op basis van de billijkheids- of overmachtsgronden.<sup>26</sup>

Anderzijds kunnen er tussen de in deze paragraaf besproken regelingen en die uit de voorgaande parallellen bestaan waardoor de verschillen enigszins vervagen. Ook in het kader van het structuurbeleid zijn er regelingen die de Lid-Staten het instellen van een steunregeling dwingend voorschrijven, die kunnen uitmonden in een direct recht voor landbouwers en waarbij de beleidsvrijheid van de Lid-Staten sterk beperkt is. Hier is sprake van, met name indien de structuurregeling vervat is in een verordening. Het enige verschil tussen deze structuurregelingen en de premiereregelingen in het kader van het markt- en prijsbeleid is in dat geval gelegen in de wijze van financiering. Dit verschil is nochtans belangrijk omdat het in laatste instantie gevolgen kan hebben voor de bevoegdheden van de begrotingsinstanties. De uitgaven van de afdeling Garantie zijn in de regel verplicht. Dit geldt veel minder voor de uitgaven van de afdeling Oriëntatie.

Een voorbeeld van de hier bedoelde premiereregelingen is Vo 1336/86 inzake de vergoeding voor definitieve beëindiging van de melkproductie (Pb L 119/21, 1986). Deze vergoeding vormt een interventie in de zin van art. 3 van Vo 729/70. De Verordening stelt de voorwaarden en hoogte van de vergoeding vast. Interessant is echter dat de Lid-Staten zelf de vergoeding tot een bepaald niveau mogen verhogen.

Een tweede voorbeeld vormt de directe inkomenssteun aan kleine melkproducenten sinds de jaren 1982-1983. Op basis van de Verordening inzake de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector melk en zuivelproducten (Vo 1079/77, Pb L 131/6, 1977) heeft de Raad bij Vo 1190/82 (Pb L 140/10, 1982) bepaald dat kleine melkproducenten in aanmerking komen voor ondersteuning van inkomens. De medeverantwoordelijkheidsheffing en de inkomenssteun worden beschouwd als onderdeel van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten en staan in verbinding met de afdeling Garantie van het EOGFL. De Raad heeft een door de Gemeenschap te besteden bedrag verdeeld onder de Lid-Staten. De Commissie heeft

bij Vo 1759/82 (Pb L 193/19, 1982) objectieve criteria vastgelegd voor de verdeling van de steun, die door de Lid-Staten bij de uitwerking gehanteerd moeten worden.

Tenslotte kan men in dit verband nog wijzen op het tweede onderdeel uit het pakket van voorstellen dat de Commissie in mei 1987 openbaar maakte (Com (87) 166 def.). Het betreft de ontwerpverordening tot instelling van een communautaire regeling inzake inkomenssteun in de landbouw. Blijkens art. 1 van de ontwerpverordening wordt een communautaire regeling ingesteld waarbij de Lid-Staten worden gemachtigd om de in de verordening bedoelde inkomenssteun te verlenen. De verordening legt verder de modaliteiten en voorwaarden van te verlenen steun vast. Deze maatregelen worden beschouwd als interventies in de zin van art. 3 van Vo 729/70.

### 6.2.3 Communautaire besluiten inzake nationale inkomenssteun.

Inkomenssteun aan landbouwers wordt niet alleen gegeven door de Gemeenschapsautoriteiten en daarbij geheel (afdeling Garantie) of gedeeltelijk (afdeling Oriëntatie) bekostigd uit de Gemeenschapsbegroting, maar ook door de Lid-Staten zelf, met middelen exclusief afkomstig uit hun nationale begroting. In dit geval moet de verenigbaarheid van deze steun met het Gemeenschapsrecht en met name met het landbouwbeleid (art. 39 e.v. EEG) en het steunbeleid (art. 92 e.v. EEG) bekeken worden. Diverse preceden-ten zullen hier in het kort geanalyseerd worden.

Voor zover bekend heeft de Commissie in het kader van art. 93, lid 2, eerste alinea EEG geen beschikkingen vastgesteld die direct betrekking hebben op nationale regelingen die inkomenssteun voorzagen. Volgens art. 93, lid 2, eerste alinea bepaalt de Commissie, nadat zij heeft vastgesteld dat de steunmaatregel niet verenigbaar is met art. 92, dat de betrokken Lid-Staat steunmaatregelen moet opheffen of wijzigen. Nationale inkomenssteun werd via andere procedures benaderd, namelijk artt. 42, 43 en 93, lid 2, derde alinea EEG. Volgens deze laatste bepaling kan de Raad op verzoek van een Lid-Staat met eenparigheid van stemmen beslissen dat een door die staat genomen of te nemen steunmaatregel in

afwijking van de bepalingen van art. 92 als verenigbaar beschouwd moet worden met de gemeenschappelijke markt, indien buitengewone omstandigheden een dergelijk beslissing rechtvaardigen.

Bij de beoordeling van steunmaatregelen ex. art. 93 lid 2, eerste alinea EEG op het terrein van de landbouw betreft de Commissie wel de werking van de betrokken gemeenschappelijk marktordening en de relatie met inkomensbeleid in haar oordeel. Zo komt in Commissie beschikkingen de overweging voor dat de Lid-Staten in het kader van een gemeenschappelijke marktordening geen unilaterale beslissingen meer mogen treffen ten aanzien van het inkomen van de landbouwers (b.v. Pb L 113/22, 1982). In een recente beschikking betreffende steun ten behoeve van Italiaanse suikerhandelaren overwoog de Commissie dat de toekenning van de betrokken steun in strijd is met het beginsel op grond waarvan Lid-Staten niet meer bevoegd zijn eenzijdig te besluiten over de inkomsten in het kader van een gemeenschappelijke marktordening door de toekenning van een dergelijke steun. Bij gevolg zou, zelfs wanneer een afwijking in het kader van art. 92 lid 3 van het Verdrag denkbaar zou zijn geweest, het feit dat de in onderzoek zijnde steunmaatregel een inbreuk vormt op de betrokken gemeenschappelijke marktordening, de toepassing van een dergelijk afwijking hebben uitgesloten (Pb 1987 L 313/26).

Een eerste praktijkgeval, waar art. 42 en 43 EEG is toegepast, betreft de Duitse monetaire situatie in 1969. Vo 2464/69 (L312/4, 1969) legt vast dat steun door de Duitse autoriteiten aan Duitse landbouwproducenten verleend in verband met de revaluatie van de Duitse markt verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Deze verordening bepaalt het maximum van het totale steunbedrag. Tevens draagt Gemeenschap op degressieve wijze bij aan de financiering van de steun. Dit komt ten laste van de afdeling garantie van het EOGFL. Volgens de Verordening kan de steun rechtstreeks aan de producent verleend worden, voorzover deze niet bepaald wordt op grond van de prijs of de hoeveelheid van het product. De BRD compenseert de degressiviteit van de communautaire financiering door passende sociale of structurele maatregelen. De procedure bepalingen van art. 93 EEG zijn van toepassing. De steun kon verleend worden in de periode 1970 tot

en met 1973. De BRD brengt jaarlijks verslag uit aan de Commissie. Vo 2464/69 is gebaseerd op de artt. 42 en 43 EEG.

In het arrest in de zaak 139/77 (Denkavit) overwoog het Hof dat noch de samenhang noch de doelstellingen van de verordening een enge uitlegging van haar bepalingen vereisen. De verordening verplicht de BRD niet, maar machtigt slechts tot het verlenen van steun doch steeds binnen de grenzen gesteld door het gemeenschapsrecht en met name door de verordening zelf. In een ander Denkavit arrest (zaak 36/79) overwoog het Hof terzake van Vo 2464/69 dat o.a. uit de vierde overweging van de considerans blijkt dat de steun moet worden gezien tegen de achtergrond van overwegingen van sociale aard die verband houden met het in art. 39 lid 2 a EEG neergelegde vereiste dat rekening moet worden gehouden met de bijzondere aard van het landbouwbedrijf welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw. Deze bijzondere aard rechtvaardigt dat de BRD bij de onderhavige steunverlening voorrang geeft aan die sectoren van de landbouw-economie waar de inkomstenverliezen ten gevolge van de revaluatie het meest direct doorwerken, dat wil zeggen de sectoren die worden gekenmerkt door bodembewerking, aldus het Hof.

Een tweede geval, waar art. 42 en 43 EEG evenals art. 93, lid 2, derde alinea EEG toegepast werd, betreft de BTW compensatie voor Duitse boeren vastgesteld op grond van de besluiten van Fontainebleau 1984. Art.3 van Vo 855/84 (Pb L 90/1,1984) inzake de verrekening en afbraak van monetair compenserende bedragen machtigde reeds de BRD bijzondere steun te verlenen waarbij de BTW als instrument gebruikt wordt. Deze op de artt. 42 en 43 EEG gebaseerde verordening bepaalt in art. 3 lid 1 dat deze aan de Duitse landbouwproducenten verleende steun als verenigbaar beschouwd wordt met de gemeenschappelijke markt. Het steunbedrag wordt aan een maximum gebonden uitgedrukt in een percentage van 3 van de door de koper van het landbouwproduct betaalde prijs exclusief BTW. De Gemeenschap neemt op degressieve wijze deel aan de financiering van de steun. Bij beschikking 84/361 gebaseerd op art.93 lid 2, derde alinea EEG heeft de Raad dit percentage voor de periode 1-7-1984 tot en met 31-12-1988 tot 5 verhoogd. (Pb L 185/41, 1984). Door vaststelling van de twintigste richtlijn is



deze steunverlening ingebed in de communautaire BTW wetgeving (Pb L 192/18,1985).

Deze besluiten zijn voorwerp geweest van procedures voor het Hof (zaken 253/84 en 278/84). Eén van de op 14 en 15 januari 1987 gewezen arresten betrof een art. 215, 2e al. EEG beroep tot schadevergoeding (zaak 253/84). Het Hof kon deze vordering afwijzen vanwege het feit dat er geen bewijs van schade was geleverd. Het heikele punt betreffende de rechtmatigheid van de Beschikking 84/361 kon het Hof terzijde laten. De Advocaat-Generaal Slynn merkte in zijn conclusie op dat, nu de artt. 92-94 EEG van toepassing zijn verklaard in het kader van de betrokken gemeenschappelijke marktordening art. 93 lid 2 EEG, op zichzelf als rechtsgrondslag kan dienen voor een maatregel die afwijkt van de betrokken GMO. Hij acht Beschikking 84/361 echter wel onverbindend vanwege het feit dat er geen sprake was van bijzondere omstandigheden in de zin van art. 93 lid 2, derde alinea EEG.<sup>27</sup> De beschikking maakt daarnaast inbreuk op het discriminatieverbod van art. 40, lid 3, tweede alinea EEG vanwege het feit dat Duitse boeren waarschijnlijk overgecompenseerd worden voor het inkomensverlies en het feit dat de steunverlening een half jaar eerder van start gaat dan de afbraak van MCB's die het inkomensverlies veroorzaakt. De beschikking is volgens de Advocaat-Generaal niet onrechtmatig vanwege strijd met de Zesde BTW-Richtlijn. Zelfs al zou een onregelmatigheid in die zin hebben bestaan, dan zou deze weggenomen zijn door de vaststelling van de Twintigste BTW-Richtlijn op basis van de artt. 99 en 100 EEG, waarbij machtiging werd verleend af te wijken van de Zesde Richtlijn.

Deze twee gevallen vertonen interessante parallellen en verschillen. Parallellen zijn te zien in de omstandigheid dat aanleiding voor steun in beide zaken was een ontwikkeling op een terrein waar de Gemeenschap nog slechts in beperkte mate beleid had vastgesteld (monetaire aangelegenheden). Eveneens was er in beide zaken sprake van communautaire ondersteuning voor de nationale subsidies. Een verschil vormt de rechtsgrondslag van de betrokken besluiten, nl. art. 42 en 43 EEG in het eerste geval en art. 42 en 43 EEG en in latere besluiten art. 93 lid 2 derde alinea en art. 99 en 100 EEG in het tweede geval.

De Europese Raad van 29 en 30 juni 1987 te Brussel stelde vast dat vanwege de effecten van een marktgericht prijsbeleid op de landbouwininkomens conform de voorstellen van de Commissie een stelsel van directe en selectieve inkomenssteun ingevoerd kan worden. Deze steun moet een subsidiair karakter hebben ten opzichte van het prijsbeleid, mag geen gevolgen hebben voor het productieniveau en moet in Gemeenschapsverband vastgesteld worden. De Europese Raad accepteerde eveneens het Frans-Duitse compromis over de MCB afbraak waarbij de BTW steun als compensatie voor het inkomensverlies van de Duitse boeren ook na 1988 nog op 5% blijft.<sup>28</sup> Dit compromis is in de communautaire wetgeving verwerkt door de opname in Vo 1677/85 inzake de monetaire compenserende bedragen in de landbouwsector (Pb L 164/6, 1985) middels Vo 1889/87 (Pb L 182/1, 1987) van de mogelijkheid in art. 6, lid 3 dat betrokken Lid-Staten gemachtigd kunnen worden om volgens door de Raad met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie vast te stellen regels nationale steun toe te kennen. Deze steun moet betrekking hebben op het sociaal-structureel gebied en mag niet productie-gebonden zijn. Deze verordening is gebaseerd op de artt. 42 en 43 EEG. Deze ontwikkelingen kunnen erop duiden dat de Raad sinds 1984 en met name na de arresten van 14 en 15 januari 1987 voorzichtiger is geworden bij het toepassen van de artt. 92-94 EEG in dit verband.

De Raad heeft op het terrein van de landbouw meermaals gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid uit hoofde van art. 93, lid 2, 3e alinea EEG. Na 1976 betreft dat een zestal besluiten. De meeste hiervan hebben betrekking op productiesteun voor producten waarvoor een lichte marktordening bestaat. Eén besluit van deze zes betreft de Franse steun in de vorm van een voorschot op de ooi-premie in de sector schapevlees. In de considerans wordt overwogen dat de Commissie van oordeel was dat de steunregeling niet verenigbaar is met de GMO voor schapevlees Vo 1837/80 (Pb L 183, 1980).

## Hoofdstuk VII DE TOELAATBAARHEID VAN INKOMENSSTEUN.

Eén van de scenario's die in landbouwkringen besproken wordt om landbouwers steun te verlenen, omvat een combinatie van een aantal steunoperaties. De eerste operatie betreft het verlenen van inkomenssteun door de Gemeenschap aan armere Lid-Staten (zie nr. 7.1). De andere heeft betrekking op de verlening van inkomenssteun door de (rijkere) Lid-Staten zelf aan hun agrarische bevolking (zie nr. 7.2). Dit scenario komt ook naar voren in de voorstellen van de Commissie van mei 1987 (Com(87)166 def.).

### 7.1 Communautaire inkomenssteun

Wat betreft de communautaire inkomenssteun aan boeren in armere regio's of Lid-Staten kan het volgende worden opgemerkt. De aanleiding voor het verlenen van deze steun vormt de omvorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid naar een grotere marktgerichtheid. Daarnaast heeft deze steunverlening als achtergrond de noodzaak de cohesie van de Gemeenschap te versterken door verschillen tussen de regio's te verkleinen. (zie nr. 2.3)

De specifieke verplichtingen inzake de cohesie binnen de Gemeenschap perken de beleidsvrijheid van de Raad die hij normalerwijze op het terrein van de landbouw heeft, enigszins in (zie nr. 2.3). Volgens artikel 130 B van de Europese Akte voeren de Lid-Staten hun economisch beleid en coördineren dit mede met het oog op het verwezenlijken van de doelstellingen van art. 130 A EEG. Bij de tenuitvoerlegging van het Gemeenschappelijk beleid en het verwezenlijken van de interne markt worden de doelstellingen van art. 130 A (wegwerken regionale onevenwichtigheden) en art. 130 C (harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel) in aanmerking genomen en een bijdrage geleverd tot de verwezenlijking daarvan. De Gemeenschap ondersteunt deze verwezenlijking door de actie die zij voert middels de verschillende fondsen.

Door deze accentverschuiving in het EEG-Verdrag is de Raad verplicht bij de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk beleid en bij de verwezenlijking van interne markt zich in te blijven zetten voor de levensstandaard in armere gebieden in de

Gemeenschap. Art. 130 A EEG wijst immers expliciet naar de versterking van de economische en sociale samenhang.

Voor de inkomenssteun van de Gemeenschap afkomstig geldt in de regel het verbod van discriminatie naar nationaliteit. Differentiatie in de regeling is mogelijk, mits dat gebaseerd is op objectieve factoren.<sup>29</sup> Dit leidt tot maatregelen die in ons vorig rapport gekenschetst werden als differentiatie.<sup>30</sup> (Zie verder nr. 8.1)

Gemeenschapssteun in de zin van steun die gebaseerd is op Gemeenschapsbesluiten en bekostigd geheel of gedeeltelijk van de Gemeenschapsbegroting, zal vooral, maar niet alleen, op zwakkere Lid-Staten gericht zijn. Nationale steun zal, indien toegestaan, vooral maar niet alleen welvarende Lid-Staten betreffen.

Het is niet mogelijk een haarscherpe afscheiding aan te brengen tussen enkel nationale steun in rijkere Lid-Staten en enkel communautaire steun voor de zwakkere Lid-Staten. De nieuwe bepalingen van de artt. 130 A - 130 E van het EEG-verdrag geven aan dat cohesie in de Gemeenschap een belangrijke bijdrage vormt van het regionale beleid. Er moet derhalve meer in regio's dan in Lid-Staten worden gedacht. Blijkens het Holtz-Willemsen arrest kunnen objectieve factoren samenvallen toch met nationale grenzen (zie nr. 2.3). Een gemeenschapsregeling kan gericht op bepaalde armere Lid-Staten, bijv. de Mediterrane landen, mits daarvoor objectieve rechtvaardigingen voor worden gegeven, die ertoe leiden dat de steun ten goede komt van bepaalde categorieën van de boerenbevolking. Vo 2088/85 (Pb 1985 L 197/1) inzake de geïntegreerde mediterrane programma's illustreert dit.<sup>31</sup>

## 7.2 Zuiver nationale inkomenssteun

In de meeste landbouwmarktordeningen van de Gemeenschap is in het verlengde van art. 42 EEG het regiem van de artt. 92-94 EEG van toepassing verklaard op de betrokken landbouwproducten. Art. 42 EEG lijkt toe te staan dat een soepeler steunregiem op de

landbouwproducten wordt toegepast alsook dat een striktere aanpak gevolgd wordt.<sup>32</sup> Daarnaast is art. 42 EEG mede de grondslag geworden voor het landbouwstructuurbeleid dat voorziet in financiële ondersteuning voor bepaalde agrarische activiteiten waarbij het geld afkomstig van deels de Lid-Staten en deels de Gemeenschap.

Sommige marktordeningen volstaan niet met een blote verwijzing naar art. 92-94 EEG; zij bevatten meer specifieke regels over nationale steunverlening. Zo is blijkens de nieuwe GMO voor wijn (Pb 1987 L 84/1) nationale steun voor de aanplant in bepaalde gebieden bestemd voor de productie van tafelwijn verboden (art. 14 van Vo 822/87). Ook art. 24 van Vo 804/68 inzake melk (Pb 1968 L 148/1) verbiedt nadrukkelijk bepaalde soorten steun welke de werking van de marktordening kunnen verstoren.

#### 7.2.1 Zuiver nationale inkomenssteun en art. 92 - 94 EEG

In dit onderdeel komen aan de orde vormen van nationale inkomenssteun aan boeren die door de Lid-Staten zelf zijn opgezet en door hen volledig worden gefinancierd. Het betreft steun waarbij de Gemeenschap geen enkele rol heeft gespeeld terzake van het opzetten, de inhoud en de financiering van de regeling. De Gemeenschap komt pas in aanmerking met deze zuiver nationale steun bij de aanmelding uit hoofde van art. 93 EEG.

Nationale inkomenssteun voor boeren valt onder het steunbegrip van art. 92 lid 1 EEG. Dit begrip moet ruim uitgelegd worden (zie nr. 6.1). Ten tweede heeft inkomenssteun gevolgen voor de economische positie van boeren en daarmee, ook al is het indirect voor de productie van en handel in landbouwproducten. Zoals onder 6.1 al opgemerkt, valt inkomenssteun voor boeren te vergelijken met arbeidskostensuppletie in de industrie. Deze laatste steunvorm maakt de factor arbeid goedkoper en maakt het mogelijk de productiekosten als geheel te beperken. Inkomenssteun in de landbouw leidt er eveneens toe dat uiteindelijk met lagere marktprijzen gewerkt kan worden. Het is moeilijk om naar effect op de marktprijzen een onderscheid tussen productiesteun en inkomenssteun te maken. Inkomenssteun in de landbouw kan op

zichzelf niet-rendabele productiecapaciteit in stand houden. Daarmee valt deze vorm van steunverlening eveneens onder art. 92 lid 1 EEG. Dat betekent niet dat de hoogte van de inkomenssteun gerelateerd wordt aan bepaalde mate van productievergroting. De steunregeling kan zo ingekleed zijn dat zij losstaat van een bepaalde hoeveelheid productie. In die zin kan inkomenssteun ongebonden zijn aan de productie.

Blijkens het arrest in de zaak 72/79 accepteert het Hof de stelling dat het de Raad vrij staat in het kader van een Gemeenschappelijke marktverordening bepalingen vast te stellen waarbij bepaalde vormen van nationale steun aan de productie van of de handel in de betrokken producten geheel of gedeeltelijk verboden worden en dat een inbreuk op dit verbod in het kader van de marktordening kan worden vastgesteld. Het bestaan van de procedure van art. 93 EEG kan geen wijziging brengen in de vereisten die voor de Lid-Staten voortvloeien uit de eerbiediging van de regels betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten. Raadsbesluiten kunnen een voorbehoud maken inzake de toepassing van de artt. 92 en 93 EEG. 33

#### 7.2.1.1 De bevoegdheden van de Europese Commissie

De Commissie zal de toelaatbaarheid van nationale inkomenssteun aan boeren moeten beoordelen. Zij heeft bij de hantering van art. 92 lid 3 EEG weliswaar een ruime discretionaire bevoegdheid, maar zij dient anderzijds de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten (zie Hoofdstuk IV) en de werking van het GLB te respecteren (zie nr. 6.2.3). Weliswaar kan nationale inkomenssteun de economische bedrijvigheid in de sector vergemakkelijken zoals bedoeld in art. 92 lid 3c EEG. De regels van het GLB blijken echter een moeilijk te nemen barrière.

Het regiem van de artt. 92-94 vormt een te beperkt instrument om op het terrein van inkomens en levensstandaard in de agrarische sector de eerder vermelde uitgangspunten ontleend aan het Gemeenschapsrecht (zie Hoofdstukken II tot en met V) uit te werken.

De inkomens van boeren worden bepaald door veel factoren. Een aantal daarvan laat zich niet beïnvloeden door overheidsingrij-

pen. Onomstreden is dat het markt- en prijsbeleid en het structuurbeleid van de Gemeenschap in de sector eveneens de inkomenspositie van boeren positief beïnvloedt. Ook nationale maatregelen hebben gevolgen hiervoor. (Zie nr. 4.2)

Indien de Gemeenschapsinstellingen krachtens hun discretionaire bevoegdheid verkiezen het markt- en prijsbeleid een minder sterk inkomenspolitiek accent te geven, valt dit beleidsonderdeel niet terug in het domein van de Lid-Staten, zelfs niet indien de Gemeenschap niet via een ander instrument een zelfde niveau van inkomen voor de agrarische bevolking garandeert (zie nr. 4.1). Binnen haar beleidsmarge en de grenzen door het Verdrag gesteld kan de Gemeenschap een andere richting inslaan voor wat betreft het landbouwbeleid. De bescherming van de harde kern van het Gemeenschapsrecht en de onomkeerbaarheid van de bevoegdheidsoverdracht brengen mee dat, indien er bij meer marktgericht beleid inkomensondersteuning nodig is, daarover enkel op Gemeenschapsniveau beslist kan worden.<sup>34</sup> De bevoegdheid die de Lid-Staten bezaten inzake specifieke inkomensbeleid voor de boeren, is aan de Gemeenschap overgedragen voorzover dit verband hield met het communautaire markt- en prijsbeleid. Bovendien zal een meer marktgericht prijsbeleid er niet toe leiden dat de inkomenspolitieke doelstellingen van art. 39 lid 1 sub b EEG geheel onder het kleed geschoven wordt. Het is moeilijk precies te doseren in welke mate de Lid-Staten dan de zorg van de Gemeenschap zouden moeten overnemen.

Afgezien van de vraag naar de bevoegdheid (zie nr. 4.1) bestaat er een groot gevaar dat nationale inkomenssteun de werking van het GLB doorkruist. De mechanismen waarvan de GMO's zich bedienen kunnen gemakkelijk beïnvloed worden. Inkomenssteun die eigenlijk niet-rendabele productie instandhoudt of juist tot afbraak ervan leidt, heeft zonder meer effect op de aard en omvang van productie van en handel in landbouwproducten. (Zie nr. 6.1) Ook inkomenssteun waarvan de hoogte niet gerelateerd is aan de omvang van de productie, beïnvloedt de marktpositie van de individuele landbouwer. Instandhouding van te hoge productiecapaciteit kan een meer marktgericht prijsbeleid frustreren. Daarnaast kan nationale inkomenssteun voor boeren ook nadelige gevolgen hebben voor de werking van het landbouwstructuurbeleid.

Het negatieve instrumentarium van de artt. 92-94 geeft onvoldoende mogelijkheden om te voorkomen dat er tegenstrijdigheden ontstaan met het fijngevoelige en gedifferentieerd opgezette raamwerk van het structuurbeleid. Het kader van de artt. 92-94 EEG biedt in eerste instantie een negatief instrument. Slechts in geringe mate kan de Commissie positief sturen ten aanzien van de inkomens en levensstandaard in de agrarische sector. Dit positief sturen is noodzakelijk om de eis van economische en sociale samenhang te eerbiedigen. Indien men het wegwerken van inkomensverschillen tussen de regio's middels landbouwbeleid weer zou overlaten aan de Lid-Staten, biedt het negatieve instrument van de artt. 92-94 EEG te weinig houvast voor de positieve inspanningen die op dit punt na de inwerkingtreding van de Europese Akte juist van de Gemeenschap worden verwacht. Het gevaar is dan aanwezig dat de verschillen zelfs nog groter worden. De rijkere Lid-Staten zouden een grote mate van vrijheid hebben inkomens van boeren aan te zuiveren, de armere Lid-Staten zullen vooral afhankelijk zijn van de Gemeenschap. Deze wordt gekenmerkt door beperkte financiële middelen en forse tegenzin van een aantal Lid-Staten om de financiën van de Gemeenschap te vergroten.

Verder is de sturing via art. 92-93 EEG moeilijk te verenigen met de bevoegdheidsverdeling tussen de Raad, het Parlement en de Commissie. De rechtspraak vereist dat de Raad met respect van het institutionele evenwicht in ieder geval de hoofdlijnen van het te voeren beleid dient aan te geven op basis van art 43 EEG.<sup>35</sup> Tevens moeten de begrotingsbevoegdheden van het Parlement gerespecteerd worden.

Tenslotte levert het beoordelen van nationale inkomenssteun enkel in het kader van de artt. 92-93 EEG ook gevaren op voor de markteenheid die op landbouwgebied gaandeweg tot stand is gekomen. Het feit dat veel GMO-verordeningen niet alleen de artt. 92-94 EEG van toepassing verklaren in de betrokken sector, maar vaak ook zelf al bepaalde regels aangeven voor de toelaatbaarheid van nationale steun, geeft aan dat nationale inkomenssteun enkel in het kader van het GLB gezien kan worden.



Zuiver nationale inkomenssteun aan boeren waarbij het principe, de voorwaarden en de hoogte enkel door de individuele Lid-Staten worden bepaald, kan niet in het kader van de artt. 92-94 EEG door de Commissie worden goedgekeurd. Dit is wellicht anders, indien de steun uit oogpunt van landschapsstructuur of om vergelijkbare redenen de positie van boeren wil handhaven en deze geen invloed heeft op de productie van landbouwproducten. In dat geval kan art. 92 lid 3c EEG van toepassing zijn. Er kan dan echter geen sprake zijn van een globale steunregeling, maar enkel van steun voor specifieke boeren in verband met het doel van de regeling. Zuivere nationale inkomenssteun moet onderscheiden worden van nationale steun. In het laatste geval wordt de steun wel door de nationale autoriteiten verleend, maar via de art. 42 en 43 op basis van communautaire criteria (zie hierover 7.3).

#### 7.2.1.2 De bevoegdheid van de Raad

Heeft de Raad in het kader van de artt. 92-94 EEG mogelijkheden om een rechtsgrondslag te creëren voor de verenigbaarheid van nationale inkomenssteunmaatregelen met het Gemeenschapsrecht? Allereerst valt te denken aan art. 92, lid 3 d EEG dat de Raad de bevoegdheid geeft om naast de in de leden 3a - 3c genoemde mogelijkheden andere soorten van steunmaatregelen aan te wijzen die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. Deze mogelijkheid staat de Raad evenwel niet open om nationale inkomenssteun aan boeren goed te keuren. Ook de Raad dient zich aan de totstand gekomen bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten te houden. Hij kan deze bevoegdheid ex. art. 92 lid 3 sub d EEG niet hanteren om de Lid-Staten de bevoegdheid te verlenen gemeenschappelijk beleid te door-kruisen dat op grond van een exclusieve Gemeenschapsbevoegdheid is vastgesteld. Daar komt nog bij dat volgens Winter letter 'd' niets toevoegt aan de brede omschrijving van letters a, b, en c. Het enige daarin vermelde andere geval namelijk het formuleren van nieuwe beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld milieu) komt hier niet aan de orde.<sup>36</sup> De inkomensbeleid-doelstelling zit immers reeds in art. 39 EEG. (Zie nr. 2.1.) Bovendien is art. 92 lid 3 d, zoals de letters a, b en c, enkel een negatief instrument. (Vgl. 7.2.1.1)

Het voorgaande geldt ook voor de toepassing door de Raad van art. 93, lid 2, derde alinea EEG. Deze bepaling heeft enkel een uitzonderlijke vangnetfunctie. Daar is nog aan toe te voegen dat niet snel voldaan zal zijn aan het vereiste van buitengewone omstandigheden. Dit blijkt met name uit de conclusie van Advocaat-Generaal Slynn in de Duitse BTW-zaak (zie nr. 6.2.3). Weliswaar kan de Raad afwijken van eerder door hem op grond van art. 43 EEG vastgesteld beleid in het kader van gemeenschappelijke marktordening, maar ook hij is verplicht de daardoor totstandgekomen bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten te respecteren.<sup>37</sup> Tenslotte is het verwijzen naar precedentes in de Raadspraktijk op grond van art. 93, lid 2, derde alinea EEG niet een doorslaggevend argument. Zo kan er grote twijfel bestaan over de rechtmatigheid van de Raadsbeschikking 84/361 inzake de BTW-steun aan Duitse boeren (zie nr. 6.2.3).

De laatste mogelijkheid voor de Raad betreft in dit verband toepassing van art. 94 EEG. Het aanwenden van deze toepassing voor het vaststellen van materiële regels is in de literatuur zeer omstreven. Het is volgens de doctrine vooral voor procedurevoorschriften geschreven.<sup>38</sup>

### 7.3 Nationale inkomenssteun en artt. 42 en 43 EEG

Van de landbouwbevestigingen van het Verdrag regelt art. 42 EEG de materie inzake steunregelingen. Volgens deze bepaling zijn de bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en handel in landbouwproducten slechts in zoverre van toepassing als door de Raad met in achtneming van de in art. 39 vermelde doeleinden zal worden bepaald binnen het raam van de bepalingen en overeenkomstig de procedure van art. 43. Art. 42, lid 2 voegt daaraan toe dat de Raad met name machtiging kan geven tot het verlenen van steun ter bescherming van door structurele of natuurlijke omstandigheden benadeelde bedrijven.

Vragen inzake inkomenssteun voor boeren moeten in dit kader hun antwoord krijgen. Het landbouwbeleid kan immers binnen dit artikel in zijn totaliteit bekeken worden waarbij alle doelstellingen en middelen op afgewogen wijze met elkaar in verband gebracht worden. Met andere woorden er wordt een positief en globaal beleid gevoerd door alle instellingen met erkenning van de onderlinge bevoegdheden en geen negatief en ad hoc beleid zoals dit tot uiting kwam en komt bij de toepassing van artt. 92-94 EEG.

De grens tussen Gemeenschapssteun en steun van de Lid-Staten kan in deze globale context vervagen. Zuiver nationale inkomenssteun kan niet in het kader van de artt. 92-94 EEG worden geaccepteerd (zie nr. 7.2.1). In het structuurbeleid verplicht de Gemeenschap de Lid-Staten soms tot het instellen van een bepaalde steunregeling, dan weer machtigt zij hen daartoe. In de meeste gevallen geeft het Gemeenschapsbesluit bepalingen inzake de voorwaarden en hoogte van de steun. (Zie voorbeelden onder 6.2.2.) Op grond van het beginsel van financiële solidariteit dat aan het GLB ten grondslag is gelegd, en in navolging van de door de Gemeenschap gevolgde praktijk spreekt het min of meer van zelf dat de door de Gemeenschap ingestelde of geautoriseerde steunregeling althans gedeeltelijk uit haar budget gefinancierd wordt. Strikt noodzakelijk is dit echter blijkens het Advies 1/78 niet. Het is mogelijk dat de financiering geheel ten laste komt van de begroting van de Lid-Staten. Wel is vereist dat de Gemeenschap de voorwaarden voor en de hoogte van de steun bepaalt. (Zie hoofdstuk V)

In het algemeen kan gesteld worden dat art. 42 EEG in combinatie met de algemene rechtsgrondslag inzake het landbouwbeleid van art. 43 EEG een basis verschaft voor de Gemeenschap een besluit te nemen over inkomenssteun aan boeren.

In het vervolg van dit hoofdstuk VII wordt de term nationale inkomenssteun gehandhaafd, omdat in de meeste gevallen de steun uitgekeerd wordt door de verantwoordelijke instanties van de Lid-Staten. Het betreft in 7.3 echter geen zuiver nationale inkomenssteun in de zin van 7.2. Bij de in 7.3 bedoelde vormen van nationale inkomenssteun zijn de instellingen van de Gemeenschap

op grond van de artt. 42 en 43 EEG betrokken voor wat betreft de instelling, de inhoud en/of de financiering van de regeling.

Inkomenssteun kan verschillende vormen aannemen. (Zie nr. 6.1) In het navolgende wordt een onderscheid gemaakt tussen inkomenssteun aan boeren vanwege uittreding uit de agrarische sector enerzijds (zie nr. 7.3.2) en inkomenssteun aan de boeren ter compensatie voor verminderde inkomens als gevolg van een meer marktgericht prijsbeleid anderzijds (zie nr. 7.3.1). In het tweede geval blijven de betrokken boeren hun activiteiten uitoefenen. In beide gevallen zal duidelijk moeten worden aangegeven welke personen onder de werkingsfeer van de regelingen vallen. De bestaande regelingen en de rechtspraak daarbij (bijvoorbeeld zaak Denkavit 139/77 en zaak Banfi 312/85) laten zien dat dit problemen kan opleveren. In de zaak 85/77 overwoog het Hof dat in het Gemeenschapsrecht geen uniforme definitie bestaat van het begrip landbouwbedrijf. Ook de rechtspraak van de Raad van State geveld naar aanleiding van besluiten genomen op basis van het Besluit landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden, laat zien dat een duidelijke definitie van de begrippen landbouwbedrijf en bedrijfshoofd belangrijk is.<sup>39</sup>

Er zijn enkele redenen om het onderscheid tussen compensatiesteun en uittredingssteun aan te brengen. Ten eerste komen beide typen steunverlening in het GLB voor en kennen zij een verschillend regiem. (Zie onder 6.2.2.) De uittredings- of stopzettingssteun wordt soms gecombineerd met beperking van productiecapaciteit. De compensatiesteun voor zittende boeren of structuurbeleid is meer gekoppeld aan regionale verschillen. Ook de financiering van beide typen steunregelingen is veelal verschillend. Bij compensatiesteun valt de regeling onder art. 6 Vo 729/70; de uittredingssteun ressorteert veelal onder art. 3 Vo 729/70. Ten tweede kan men zich afvragen of toepassing van de eerder omschreven uitgangspunten (zie hoofdstukken II tot en met V) tot gelijke resultaten leidt. Dit zal nader toegelicht worden.

### 7.3.1 Inkomenssteun als compensatie bij meer marktgericht beleid

Inkomenssteun voor boeren tot compensatie van verlies aan inkomsten vanwege een meer marktgericht prijsbeleid in de

Gemeenschap heeft een nauwe samenhang met de werking van het markt- en prijsbeleid en met het landbouwstructuurbeleid. Om die reden is het van belang dat de Raad de regels voor steunverlening vastlegt, d.w.z. voorwaarden voor verlening en hoogte van het bedrag. Al deze instrumenten maken deel uit van het GLB. Voor een zo efficiënt mogelijk beleid is het nodig dat de basisbesluiten door één instelling genomen worden, gehoord de instelling die de begroting vaststelt. Blijkens de artt. 42 en 43 EEG is dat de Raad na advies van het Europees Parlement. Art. 42 EEG is ook van belang omdat de regeling bepaalde sociaal-structurele elementen in zich draagt. De uitvoering ervan kan door de Commissie geschieden en de ontwerp basisregel is gezien art. 43 ook van de Commissie afkomstig.

Moet het Raadsbesluit de Lid-Staten verplichten tot de instelling van een dergelijke steunregeling? Verschillende argumenten pleiten ervoor deze vraag bevestigend te beantwoorden. Het tot nu toe gevoerde markt- en prijsbeleid streefde een bepaald inkomensniveau na. Indien na gewijzigd beleid de Gemeenschap ervoor kiest het inkomensniveau op een redelijk, maar lager dan voorheen, peil te houden, dient dit voor de gehele Gemeenschap te gelden. De vrijheid van Lid-Staten om al dan niet een steunregeling in te stellen brengt het bereiken van de doelstelling van art. 39 lid 1 b EEG (redelijke levensstandaard) in gevaar. Het al dan niet aanwezig zijn van een nationale regeling beïnvloedt daarnaast de markt en de werking van het GLB. Ook verschillende andere Gemeenschapsregelingen inzake structuurbeleid kennen een verplichting voor de Lid-Staten tot instelling van een voorziening. Hierbij kan gewezen worden op het arrest Leonasio (zie nr. 5.1). Daarnaast verplichten de Verdragsbepalingen met name na de inwerkingtreding van de Europese Akte de instellingen ertoe de welvaartsverschillen tussen de regio's van de Gemeenschap te verkleinen. Het aan de Lid-Staten overlaten al dan niet gebruik te maken van een communautaire machtiging over te gaan tot inkomenssteun voor boeren, kan ertoe leiden dat de rijkere Lid-Staten, omdat zij over de financiële middelen beschikken, ertoe zullen overgaan een dergelijke steunregeling in te stellen. Een communautaire regeling dient zoveel mogelijk te verzekeren dat inkomenssteun voor alle boeren in de Gemeenschap kan gelden.

Er zij echter ook enkele tegenargumenten. Er bestaan communautaire regelingen die de Lid-Staten niet verplichten, maar hen de gelegenheid bieden steunregelingen vast te stellen. Ten tweede overwoog het Hof in het Denkavit-arrest (zaak 139/77) met kennelijke instemming, dat Vo 2464/69 (Duitse landbouwsteun bij revaluatie van de D-mark) de BRD niet verplicht maar machtigt tot het verlenen van steun. In een tweede Denkavit arrest (zaak 36/79) overwoog het Hof dat deze Verordening gezien moet worden tegen de achtergrond van overwegingen van sociale aard in de zin van art. 39 lid 2 sub a EEG. Tegenover dit laatste argument kan weer betoogd worden dat het in de Denkavit zaken ging om inkomensverlies voor boeren tengevolge van ontwikkelingen op een terrein waar de Lid-Staten nog bevoegd waren (monetair beleid). In dat geval zijn wellicht ook eerder nationale tegenmaatregelen mogelijk. In de huidige tijd vindt de discussie over inkomenssteun plaats bij een veranderend GLB. Op communautair niveau veroorzaakte noodsituaties vereisen ook eerder communautaire tegenmaatregelen.

Er zijn derhalve sterke argumenten om aan te nemen dat een Raadsbesluit een verplichting voor de Lid-Staten dient in te houden tot vaststelling van een inkomenssteunregeling. Het is echter niet uitgesloten dat een facultatieve regeling ook is toegestaan.

Het Raadsbesluit dat op grond van de artt. 42 en 43 EEG inkomenssteun aan boeren geeft, dient de vereisten van enerzijds het gelijkheidsbeginsel (zie nr. 8.1.) en anderzijds de cohesie binnen de Gemeenschap (zie nr. 2.3) te eerbiedigen. Het is zeer goed mogelijk dat er één regeling komt voor inkomenssteun van boeren zowel in armere als in rijkere Lid-Staten. Voor de eerste groep landen treedt de Gemeenschap financieel naar voren, steun van rijkere Lid-Staten kan eventueel door deze landen zelf worden betaald. Voor beide groepen landen geeft het Raadsbesluit de criteria en hoogten van de steunbedragen.

De twee soorten regelingen zijn met elkaar verbonden. De rijkere Lid-Staten kunnen de regeling niet hanteren, indien inkomenssteun voor boeren in armere Lid-Staten niet gegeven wordt omdat er geen financiële middelen beschikbaar zijn uit de Gemeenschapsbegroting. De noodzaak van het bereiken van cohesie binnen de Gemeen-

schap vereist dit. Om deze reden zouden de door de Commissie voorgestelde communautaire regeling inzake inkomenssteun in de landbouw (PIL I) en de kaderregeling voor nationale inkomenssteun in de landbouw (PIL II) in elkaar geschoven kunnen worden. Daarmee wordt duidelijker dat met objectieve criteria gewerkt wordt bij de toekenning van inkomenssteun aan boeren in armere en in rijkere Lid-Staten. Art. 4 van de ontwerp-kaderregeling inzake nationale inkomenssteun in de landbouw biedt daarvoor een aanknopingspunt. Volgens deze bepaling kan het PIL II programma hetzij afzonderlijk, hetzij als integrerend deel van PIL I worden ingediend.

Het Raadsbesluit zal ook de hoogte van verleende inkomenssteun moeten vastleggen. Aangezien deze steun ten goede komt aan in de landbouwsector blijvende boeren, mag zij niet tot grotere verschillen leiden. Dit zou het geval kunnen zijn, indien de Lid-Staten de hoogte van de steun konden bepalen of zelf een aanvulling op de steun zouden kunnen geven tot het sociaal aanvaardbare niveau van die Lid-Staat. Een dergelijke vrijheid van de Lid-Staten zou het gevaar in zich bergen dat de verschillen tussen de Lid-Staten vergroten en dat de werking van de gemeenschappelijke markt aangetast wordt. Op dit punt kan de ontwerp-verordening van de Commissie inzake nationale steun in strijd zijn met het gemeenschapsrecht, met name het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de eenheid van de markt. Art. 5 van de ontwerp-kaderregeling staat toe dat het behaalde inkomen wordt aangezuiverd tot de hoogte van het gemiddelde inkomen van een regio of tot 90% van het gemiddelde inkomen van de betrokken Lid-Staat. Deze handelwijze houdt een gevaar in dat de gemeenschappelijke landbouwmarkt opgesplitst wordt in deelmarkten. Deze aanpak geldt ook voor de communautaire inkomenssteun voor boeren in armere Lid-Staten maar stuit in dit opzicht op minder bezwaren, aangezien daar in ieder geval de verschillen met de rijkere Lid-Staten verkleind kunnen worden. Tenslotte zij er in dit verband op gewezen dat het Hof in het Philip Morris arrest overwogen heeft dat de toelaatbaarheid van steun beoordeeld moet worden naar communautaire maatstaven van economische ontwikkeling en niet naar nationale criteria.<sup>40</sup>

Geconcludeerd kan worden dat verlening van inkomenssteun door de Lid-Staten aan boeren mogelijk is, mits een Raadsbesluit geba-

seerd op de artt. 42 en 43 EEG dit aangeeft, dit besluit tevens voor alle begunstigen uniforme criteria over steunverlening vaststelt en verzekerd is dat alle boeren in de Gemeenschap er aanspraak op kunnen maken met eventuele inschakeling van de communautaire begroting, vooral voor arme landen.

### 7.3.2 Inkomenssteun bij uittreding

Een nationale regeling die een premie stelt op beëindiging van landbouwactiviteiten en die een inkomenssteun voor boeren voorziet vanwege stopgezette broodwinning heeft invloed op de werking van de landbouwmarkt en daarmee ook op de mechanismen van het GLB. Productie van en handel in landbouwproducten maken een zo hecht onderdeel uit van het GLB dat een beleid tot stimulering van de beperking van de productie en handel enkel op communautair niveau bepaald kan worden. De communautaire bevoegdheid brengt mee dat althans de hoofdlijnen van een dergelijk beleid door de Raad worden vastgesteld. De maatregelen die de Gemeenschap in het verleden in het kader van markt- en prijsbeleid en in het kader van het structuurbeleid heeft vastgesteld, bevestigen dit (zie nr. 6.2). Een gemeenschapsbesluit dient te beslissen over het al dan niet stimuleren van uittreding. Daarnaast moet dit besluit nadere regels bevatten over de vraag of de betrokken productiecapaciteit definitief afgebroken moet worden dan wel of doorverkoop of aanwending voor ander gebruik mogelijk is. Stimulering van uittreding van melkveehouders heeft weinig zin, indien de quota of het melkvee doorverkocht mogen worden aan actief blijvende collega-melkveehouders. Dit is cruciaal voor het markt- en prijsbeleid en moet daarom op communautair niveau bepaald worden. Een Raadsbesluit gebaseerd op art. 43 EEG ligt hier voor de hand.

Financiering van de premiereregeling voor uittreding kan zeer wel geschieden door het EOGFL. De praktijk van de Gemeenschap geeft daar talrijke voorbeelden van (zie nr. 6.2.2). De kosten kunnen echter ook gedragen worden door de nationale begrotingen.

Er zijn argumenten om te betogen dat de Lid-Staten een grotere mate van vrijheid hebben ten aanzien van de hoogte van de premie dan bij de inkomenssteun voor werkzaam-blijvende agrariërs mogelijk was. De Gemeenschap dient wel een zekere begrenzing te



stellen inzake de hoogte van de premie omdat het bedrag van de premie invloed heeft op de effectiviteit van het uittredingsstimuleringsbeleid. Daarbinnen kan de Lid-Staten een grote mate van vrijheid gelaten worden.

Uittredende boeren verlaten het terrein van de landbouw en komen te vallen onder het algemene sociale en inkomensbeleid van de Lid-Staten. Regelingen inzake algemene sociale voorzieningen en omscholingen maken daarvan deel uit. Uittredende boeren worden vergelijkbaar met werknemers uit de industrie. De zorgplicht inzake inkomens en levensstandaard bedoeld in art. 39 lid 1 b EEG geldt niet ten aanzien van uitgetreden boeren die elders emplooi zoeken. Deze boeren gaan over naar het sociale beleid waar de Lid-Staten nog grote bevoegdheden hebben. Deze argumenten pleiten ervoor om aanvulling door de Lid-Staten van een communautaire premie voor uittredende boeren tot een niveau dat vergelijkbaar is met het sociaal aanvaarde peil van een specifieke Lid-Staat of om het verlenen van inkomenssteun tot dat peil door de Lid-Staten toelaatbaar te achten. Voorbeelden vormen Vo 1336/86 inzake de vergoeding voor definitieve beëindiging van de melkproductie en het derde loket van de Commissie voorstellen uit mei 1987 (Com (87)166 def., Pb C 236, 1987), de ontwerp-verordening tot instelling van een communautaire regeling ter bevordering van de bedrijfsbeëindiging in de landbouw. Op grond van dezelfde argumenten is art. 42 EEG overbodig als rechtsgrondslag voor een Raadsbesluit als in deze paragraaf bedoeld. Deze uittredingssteun betreft immers niet de mededinging in landbouwproducten.

De slotsom kan zijn dat inkomenssteun verleend door de Lid-Staten ter stimulering van de stopzetting van landbouwactiviteiten toegestaan is, mits de Raad daartoe een algemeen besluit neemt op grond van art. 43 EEG. De Raad kan daarbij de Lid-Staten een zekere mate van vrijheid laten wat betreft de hoogte van de steun.

## Conclusie inzake inkomenssteun verleend door de Lid-Staten

1. Zuiver nationale inkomenssteun die naar instelling, inhoud en financiering geheel bepaald wordt door een Lid-Staat, voor boeren kan niet toegestaan worden door de Commissie of de Raad in het kader van de artt. 92-94 EEG. (Zie nr. 7.2.1)
2. Het verlenen van inkomenssteun door de Lid-Staten aan boeren ter compensatie van inkomensverlies ten gevolge van een meer marktgericht beleid is toelaatbaar, mits een Raadsbesluit op basis van de artt. 42 en 43 EEG dit mogelijk maakt, mits dit besluit uniforme bepalingen geeft over de criteria en hoogten van de steun en mits dergelijke inkomenssteun ook voor de armere Lid-Staten verzekerd is met eventuele inschakeling van de communautaire begroting. (Zie nr. 7.3.1)
3. Het verlenen van inkomenssteun door de Lid-Staten aan boeren ter bevordering van uittreding uit de landbouw is toegestaan, mits een Raadsbesluit op basis van art. 43 EEG dat mogelijk maakt. De Lid-Staten kan een zekere vrijheid gelaten worden om de hoogte van de steun te relativieren aan het nationale sociaal aanvaardbare peil. (Zie nr. 7.3.2)

## Hoofdstuk VIII RANDVOORWAARDEN EN AANBEVELINGEN

Uit het voorgaande bleek dat bij het nastreven van doelstellingen (cohesie vereiste en redelijke levensstandaard voor landbouwers) het middel van inkomenssteun voor landbouwers gemeenschapsrechtelijk bekeken onder bepaalde voorwaarden kan worden ingezet.

Dit wil nog niet zeggen dat, vanuit economisch en sociaal perspectief bekeken, dit middel tot de gewenste resultaten zal leiden. Een analyse van deze problematiek valt evenwel buiten de opzet van deze voorstudie.

Bij het beoordelen van juridische verenigbaarheid van nationale inkomenssteun met het EEG-Verdrag moet de toepasbaarheid van een aantal beginselen mee in overweging genomen worden. Ruwweg gesproken kan een onderscheid gemaakt worden tussen randvoorwaarden en aanbevelingen. De eerste categorie hangt samen met rechtmatigheid; de tweede houdt vooral verband met de doelmatigheid van de te nemen maatregelen. De volgende randvoorwaarden kunnen in de context van dit onderzoek van belang zijn: het gelijkheidsbeginsel, vrijheid van beroep en eigendomsrecht en het opgewekt vertrouwen. Aanbevelingen worden gegeven over de rechtsbescherming, de overgangsregeling, de coördinatie, de tijdelijkheid en de transparantie.

Tenslotte kan er ook nog een onderscheid gemaakt worden tussen beginselen die zich vooral richten tot de Lid-Statens, zoals het non-discriminatiebeginsel naar nationaliteit, andere die vooral de Gemeenschapsinstellingen betreffen zoals goedkeuring van overgangsregelingen en tenslotte beginselen die iedereen aangaan, ook derden, zoals het non-discriminatiebeginsel naar geslacht. De relevantie van deze beginselen bij inkomenssteun voor landbouwers zal in het kort uitgewerkt worden.

### 8.1 Het gelijkheidsbeginsel

De noodzaak tot het verlenen van nationale inkomenssteun aan landbouwers steunt mede op het nastreven van materiële gelijkheid (zie ook 2.3). Boeren uit arme regio's krijgen financiële tegemoetkomingen om de achterstand tussen hen en de boeren uit meer begunstigde regio's te verkleinen. Landbouwers krijgen ook

inkomstenssteun om hun een redelijke levensstandaard te geven ten opzichte van andere bevolkingsgroepen in dezelfde regio. Deze uitwerking van het materieel gelijkheidsbeginsel werd uitvoerig beschreven in het vorig rapport. De kern ervan luidt: non-discriminatie als regel maar differentiatie is mogelijk en zelfs geboden op basis van objectieve criteria.<sup>41</sup>

Daarnaast komen ook nog andere aspecten van het gelijkheidsbeginsel in het vizier, met name de non-discriminatie naar nationaliteit en geslacht.

Een interessant toepassingsgeval van non-discriminatie naar nationaliteit in de landbouw geeft de zaak Bouhaben von Kempis.<sup>42</sup> In deze zaak stond de Franse pachtwetgeving centraal. Een Duits onderdaan, eigenaar van landbouwgrond in Frankrijk beëindigde het pachtcontract om zelf het domein te betrekken. Volgens de Franse wetgeving was de exploitatie van dit landbouwbedrijf door vreemdelingen in Frankrijk afhankelijk van een vergunning. Met een beroep op het rechtstreeks werkend artikel 52 EEG besloot het Cour de Cassation dat deze voorwaarde aan EEG onderdanen niet kon worden tegengeworpen. Het arrest Fearon (zaak 182/83) waar een onteigeningsregeling aan de orde was, ademt dezelfde geest.

Het non-diskriminatiebeginsel naar geslacht is van belang bij konstrukties waarbij inkomenssteun wordt gegeven, afhankelijk van de ouderdom (vervroegde uittredingsregeling). In principe geldt voor man en vrouw dezelfde leeftijd, maar om objektief gerechtvaardigde redenen, bijvoorbeeld bescherming van de vrouw, kan voor beide geslachten een verschillende regeling gelden. Het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Hofmann (zaak 184/83) wijst duidelijk in deze richting. Bij zijn interpretatie van de richtlijn gelijke behandeling 76/207 wees het Hof erop dat de richtlijn voor de lidstaten discretionaire bevoegdheden inruimt ten aanzien van de sociale maatregelen welke zij nemen om, in het door de richtlijn getrokken kader, in verband met zwangerschap en moederschap voor bescherming van de vrouw te zorgen en compensatie te bieden voor de feitelijke nadelen waarvoor de vrouw zich, wat behoud van haar betrekking betreft, met mannen vergeleken, gesteld ziet. Zulke maatregelen zijn met het hele systeem van sociale bescherming der onderscheiden lidstaten verweven. De lidstaten beschikken, wat de aard der beschermde maatregelen en

de voor hun doorvoering te kiezen modaliteiten betreft dan ook over redelijke beleidsruimte.

## 8.2 Vrijheid van beroep, bedrijf en eigendomsrecht

Deze beginselen maken deel uit van een aantal economische grondrechten, die behalve tot de constituties van sommige Lid-Staten, ook behoren tot de fundamentele rechtsbeginselen die onderdeel zijn van het Gemeenschapsrecht. De vraag kan dan ook gesteld worden of het gemeenschapsrecht bijvoorbeeld door vervroegde uittredingsregelingen of bedrijfsbeëindigingsbesluiten niet in strijd met deze beginselen handelt. Van Riemsdijk merkt op dat als bezwaren tegen een stelsel van directe inkomens-toeslagen wordt aangevoerd dat het leidt tot een niet aanvaardbare beperking van de handelingsvrijheid van de ondernemer.<sup>43</sup> Deze problematiek van verhouding tussen in het nationale recht voorkomende economische grondrechten en gemeenschapsrecht kwam aan de orde in de Hauer-zaak.<sup>44</sup> Mevrouw Hauer verzocht om een aanplantvergunning voor wijnstokken op een perceel waarvan zij de eigendom bezat. Deze vergunning werd haar geweigerd op grond van nationale, maar ook op grond van gemeenschapsbesluiten. Art. 2 van Raadsverordening 1162/76 verbood iedere aanplant van wijnstokken voor de tijd van drie jaar. Deze verordening was, naar met name uit de tweede overweging van de considerans blijkt, bedoeld om een eind aan de overproductie in de Europese wijnbouw te maken en zowel op korte als op lange termijn het marktevenwicht te herstellen. In dit arrest was dan ook aan de orde de vraag betreffende de verenigbaarheid van de bepaling van de verordening 1162/76 met regels inzake de bescherming der fundamentele vrijheden. Het Hof maakt daarbij een onderscheid tussen een eventuele inbreuk op het eigendomsrecht enerzijds en de mogelijke beperking van de vrijheid van beroepsuitoefening anderzijds.

Het eigendomsrecht wordt in de communautaire rechtsorde gewaarborgd in overeenstemming met de opvatting welke aan constituties der lidstaten gemeen zijn en die ook hun weerslag hebben gevonden in het eerste protocol van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens (overweging 17). Gezien de aan de lidstaten gemeenschappelijke constitutionele opvattingen en vaste

legislatieve praktijken op de meest uiteenlopende gebieden, kan dan ook volgens het Hof gezegd worden dat tegen het aan banden leggen van de aanplant van wijnstokken bij verordening nr. 1162/76 in beginsel geen bezwaar kan worden gemaakt. Het is een bekend soort beperking die, in dezelfde of analoge vorm, in de constitutionele orde van alle lidstaten als rechtmatig wordt aanvaard (overweging 22). Het Hof gaat evenwel verder en overweegt dat, ook al kan de Gemeenschap in beginsel niet de mogelijkheid worden ontzegd het gebruik van het eigendomsrecht in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor structuurpolitieke doeleinden aan banden te leggen, dan nog dient te worden nagegaan of de beperkingen welke in de omstreden regeling worden gesteld, wel beantwoorden aan de doeleinden van het algemeen belang welke de Gemeenschap nastreeft, en of zij, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet als een te vergaande onaanvaardbare ingreep in de prerogatieven van de eigenaars zijn te beschouwen, waardoor het eigendomsrecht wezenlijk wordt aangetast. (overweging 23). Uit de rechtshandelingen van de Raad inzake de wijnmarktordening blijkt dat het door de Gemeenschap opgestelde en ten dele uitgevoerde beleid is gericht op een gemeenschappelijke ordening der markten, gekoppeld aan een structurele verbetering van de wijnbouwsector. Haar aktie is erop gericht om, in het kader van de in artikel 39 EEG-verdrag omschreven doelstellingen, een tweeledig doel te bereiken, te weten enerzijds het vestigen van een duurzaam evenwicht op de wijnmarkt op een voor de producenten lonend en voor de verbruikers redelijk niveau, anderzijds het bereiken van een verbetering van de kwaliteit der in de handel gebrachte wijnen. Om dit tweeledig doel - kwantitatief evenwicht en kwalitatieve vooruitgang - te bereiken, heeft men in de communautaire regeling voor de wijnmarkt een heel assortiment van ingrepen voorzien, die zowel voor de produktiestadium als voor het handelsstadium gelden. (overweging 25). De door de Raad ingestelde maatregel draagt, onverminderd zijn algemene aard, een tijdelijk karakter. Hij is bestemd om, hangende de voorbereiding van definitieve structurele maatregelen, terstond het hoofd te kunnen bieden aan een conjuncturele overschotsituatie. (overweging 28). Aldus opgevat, stelt de gewraakte maatregel aan de uitoefening van het

eigendomsrecht geen enkele ongeoorloofde beperking. (overweging 29).

Wat betreft het recht van vrije beroepsbeoefening overwoog het Hof dat het feit dat de constitutionele orde van verschillende lidstaten de vrijheid van professionele werkzaamheden met waarborgen omringt, niet wegneemt dat het aldus gewaarborgde recht, wel verre van als een absoluut prerogatief te mogen worden beschouwd, in verband met de sociale functie der beschermde werkzaamheden moeten worden gezien. Voor zover het aanplantverbod afbreuk mocht doen aan de vrije professionele uitoefening van de wijnbouw, zou de daarin besloten liggende beperking enkel een uitvloeisel zijn van beperking aan het gebruik van het eigendomsrecht gesteld, en met laatstgenoemde beperking samenvallen. (overweging 32).

Uit dit arrest en ook uit de arresten Eridania (zaak 230/78), Biovilac en Keller, blijkt duidelijk dat de bescherming van de economische grondrechten moeten worden verzekerd in het kader van de structuur en de doeleinden van de Gemeenschap (zie nr. 2.1). Het Hof past dan ook een evenredigheidstoetsing toe en onderzoekt of de betreffende maatregel doelmatig en noodzakelijk is, gelet op het beoogde doel. Een vergelijkbare toets zal, indien zich problemen zouden voordoen over de verenigbaarheid van nationale inkomenssteun gekoppeld aan bedrijfsbeëindiging en vervroegde uittrekking, moeten gebeuren tegen de achtergrond van de in dit rapport beschreven doelstellingen namelijk cohesie en redelijke levensstandaard voor de landbouwers (zie nr. 2.2 en 2.3).

Koopmans beziet het recht van vrije beroepsuitoefening vanuit de hoek van de 'concurrentie-orde', die het EEG-verdrag volgens sommigen vestigt.<sup>45</sup> Hij komt evenwel tot een vergelijkbare conclusie. Zodra de Gemeenschap de structurele overschotten van produkten als melk en wijn serieus gaat aanpakken d.w.z. via structurele maatregelen, zal een betrekkelijke diepe ingreep nodig zijn in de vrijheid van de ondernemer om zelf te bepalen wat hij voortbrengt. Dit is echter de tegenkant van de bescherming die de ondernemer op de landbouwmarkt geniet. Een zeer wijd gespannen opvatting van de vrijheid van beroepsuitoefening is niet te rijmen met de intensieve wijze waarop de Europese verdragen zelf overheidsbemoeiing met de bedrijfsuitoefening

toelaten. Men kan dezelfde gedachtengang volgens Koopmans ook anders formuleren: het typerende van een ondernemer bestaat juist daaruit dat hij risico's neemt; in die situatie kan hem tegen een wisseling van overheidsbeleid ook niet dezelfde bescherming geboden worden als aan bejaarden, dienstplichtingen of leerplichtige meisjes.

### 8.3 Opgewekt vertrouwen

Een herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zou in strijd kunnen komen met het beginsel van bescherming van het opgewekt vertrouwen. Dit beginsel wordt door het gemeenschapsrecht erkend (zaak CNTA 74/74.). Toch heeft dit beginsel geen absolute waarde. In het arrest Tomadini (zaak 84/78) overwoog het Hof dat het niet mogelijk is aan dit beginsel een dusdanig ruime draagwijdte te geven dat een nieuwe regeling nooit van toepassing zou kunnen zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan en waarin geen verplichtingen jegens de overheid zijn aangegaan. Dit is met name het geval op een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen, die juist een voortdurende aanpassing mogelijk moeten maken, afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie in de verschillende landbouwsectoren (overweging 21 en 22). De arresten Wehrhahn en Kind geven aan dat het nastreven van bepaalde doelstellingen in een bepaald tijds kader geen verworven rechten met zich brengt.

Zeer veel rechtspraak inzake het beginsel van opgewekt vertrouwen is tot stand gekomen naar aanleiding van maatregelen van dagelijks beheer van de Commissie. In het geval van een regeling, goedgekeurd op basis van de artt. 42 en 43 EEG (voorstel Commissie, advies Europees Parlement en mogelijk het Economisch en Sociaal Comité) ligt er voldoende tijd tussen het voorstel en het uiteindelijke Raadsbesluit, om de betrokkenen de gelegenheid te geven zich op de nieuwe regeling voor te bereiden, ja zelfs de totstandkoming ervan te beïnvloeden. In het uiteindelijke besluit kan de Raad dan ook een gebruik maken van overgangsregelingen.



#### 8.4 Overgangsregelingen

Een adequate overgangsregeling maakt in bepaalde gevallen het beroep op het beginsel van opgewekt vertrouwen overbodig. Het arrest CNTA (zaak 74/74) wijst expliciet op deze mogelijkheid (overweging 44). In deze zaak overwoog het Hof dat waar de Commissie, onder afwezigheid van een beslissend algemeen belang, in de betreffende verordening geen overgangsmaatregel heeft opgenomen ter bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen dat de handelaar mocht hebben in de gemeenschapsinstellingen, zij een hogere rechtsregel heeft geschonden waarvoor de Gemeenschap aansprakelijk is.

De landbouwbepalingen van het Verdrag en met name het artikel 39 lid 2 sub b bepalen overigens expliciet dat bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen rekening zal gehouden worden met de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen. Verordening 855/84 van de Raad inzake de berekening en de afbraak van de MCB's voor bepaalde landbouwprodukten bepaalt dan ook dat in bepaalde gevallen overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn.<sup>46</sup>

#### 8.5 Goede rechtsbescherming

De recente jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake steunmaatregelen heeft de beroepsmogelijkheden bij het Hof voor de betrokken partijen evenals derden vergroot.<sup>47</sup>

In de veronderstelling dat de Raad een regeling zal treffen die een procedure bevat waarbij nationale kaderregelingen aan de Commissie aangemeld worden ( zie in dit verband het Commissie-voorstel Com(87)166), moeten de individuele nationale steunmaatregelen niet meer bij de Commissie worden aangemeld. In dit geval zal de rechtsbescherming verleend moeten worden door de nationale rechtsorde. Het bezwarend of begunstigend besluit wordt immers door de nationale autoriteiten genomen binnen de randvoorwaarden neergelegd in het kaderbesluit dat goedgekeurd werd door de Commissie krachtens het Raadsbesluit. In de regeling van de Raad zou dan ook een bepaling moeten opgenomen worden waarbij de

lidstaten verplicht worden een rechtsbeschermingsregeling op te nemen die aan de betrokkenen minimum garanties geeft.

Deze problematiek werd zijdelings behandeld in de zaak Lee (zaak 152-79). Hier was de vraag aan de orde of richtlijn 72/159 inzake de modernisering van landbouwbedrijven de lidstaten verplichtingen oplegt ter zake van rechtsmiddelen die ter beschikking staan van degene die op de daarin bedoelde voordelen aanspraak maakt.

Na een analyse van de richtlijn concludeerde het Hof dat deze richtlijn geen bijzondere verplichting meebrengt om een beroep op de rechter mogelijk te maken tegen administratieve besluiten, genomen in het kader van de voor haar ten uitvoerlegging vastgestelde nationale regelingen en dat dit probleem aan het nationale recht van elk der lidstaten onderworpen blijft. (overweging 16).

Wel kan uit de zaak Comet (45/76) afgeleid worden dat bij het ontbreken van gemeenschapsmaatregelen de toegekende rechten moeten worden uitgeoefend voor de nationale rechter met inachtneming van de door het nationale recht vastgestelde vereisten.

Dit zou slechts anders zijn, indien deze vereisten en termijnen het in de praktijk onmogelijk zouden maken de rechten uit te oefenen, die de nationale rechter verplicht is te handhaven. Op basis van dit arrest en artikel 5 EEG concludeerde de Commissie dan ook in de zaak Lee dat elke nationale bepaling die ertoe leidt dat gewone rechtsmiddelen geheel of gedeeltelijk worden uitgesloten, onverenigbaar is met de richtlijn.<sup>48</sup>

Aan de andere kant moet vermeden worden dat onnodig een te brede rechtsbescherming of open ended procedures tot congestie van de rechtbanken en administratie leidt. Art. 19 van de Nederlandse superheffingsbeschikking vormt in deze een teken aan de wand.<sup>49</sup>

### 8.6 Het coördinatie vereiste

Een dubbele coördinatie: materieelrechtelijk (produktiesteun en inkomenssteun) zowel als institutioneelrechtelijk (Europese Commissie en nationale autoriteiten) moet worden nagestreefd.

Verhinderd moet worden dat onder het mom van toekenning van nationale inkomenssteun in de praktijk toch produktiesteun wordt verleend. De inventiviteit van de lidstaten die bleek in de zaken Capolongo en Steinike, waar zogenaamd non-discriminatoire

heffingen per saldo toch steunmaatregelen ten gunste van de eigen produktie opleverden, is hierbij een teken aan de wand.

Institutioneelrechtelijk bekeken is een koördinatie tussen de Commissie en de lidstaten noodzakelijk. Op deze wijze worden problemen bij de uitvoering, zoals deze ook rezen bij de toepassing van de superheffing vermeden.<sup>50</sup> Het WRR-rapport over De onvoltooide Europese integratie heeft deze problematiek uitvoerig belicht.<sup>51</sup>

### 8.7 Transparantie

Het transparantie vereiste klinkt door in een aantal beleidslijnen van de Commissie inzake steun. Het geldt ook in versterkte mate in deze sektor waar een aantal arme, en kleine boeren inkomenssteun moeten krijgen. Verschillende auteurs<sup>52</sup> wijzen er dan ook op dat de administratieve regelingen duidelijk moeten worden geformuleerd.

### 8.8 Tijdelijkheid van de regeling

De bespreking van de randvoorwaarden leidt tot de conclusie dat het aan te bevelen is om in de regeling van de Raad een horizonbepaling op te nemen. De regeling zal gedurende vijf jaar kunnen gelden en na een evaluatie kunnen verlengd worden. Artikel 15 van Verordening van de Raad van 23 juli 1984 inzake dumping (PB 1984, L 201) en Vo 1162/76 inzake aanplant van wijnranken (zie nr. 8.2) kunnen daarbij als voorbeeld dienen.

## Hoofdstuk IX SAMENVATTING VAN DE CONCLUSIES

In de hoofdstukken II tot en met V zijn aan het Gemeenschapsrecht de volgende uitgangspunten ontleend voor de beoordeling van inkomenssteun aan boeren:

1. De Raad heeft een ruime discretionaire marge om de doelstellingen van het landbouwbeleid na te streven. (Zie nr. 2.1)
2. De exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap inzake het markt- en prijsbeleid hebben tot gevolg dat de Lid-Staten niet langer bevoegd zijn inkomensbeleid specifiek gericht op landbouwers te voeren voorzover het aspecten van inkomensbeleid betreft die eveneens een rol spelen in het EEG markt- en prijsbeleid. (Zie nr. 4.1)
3. De maatregelen van de Lid-Staten inzake globaal inkomensbeleid mogen de werking van het GLB en de gemeenschappelijke markt niet verstoren. (Zie nr. 4.2)
4. De eenheid van de (landbouw)markt moet worden gerespecteerd; regionale verschillen gebaseerd op natuurlijke omstandigheden zullen blijven bestaan. Differentiatie van maatregelen is geboden om de inkomensongelijkheden te verkleinen. (Zie nr. 2.3 en 2.3)
5. Een steunregeling behoeft niet perse ten laste van de communautaire begroting te komen. (Zie hoofdstuk V in fine)

In hoofdstuk VII zijn de volgende conclusies geformuleerd inzake de toelaatbaarheid van inkomenssteun aan boeren in het licht van het Gemeenschapsrecht:

1. Zuiver nationale inkomenssteun voor boeren die naar instelling, inhoud en financiering geheel bepaald wordt door een Lid-Staat, kan niet toegestaan worden door de Commissie of de Raad in het kader van de artt. 92-94 EEG. (Zie nr. 7.2.1)
2. Het verlenen van inkomenssteun door de Lid-Staten aan boeren ter compensatie van inkomensverlies ten gevolge van een meer marktgericht beleid is toelaatbaar, mits een Raadsbesluit op basis van de artt. 42 en 43 EEG dit mogelijk maakt, mits dit besluit uniforme bepalingen geeft over de criteria en hoogten van de steun en mits dergelijke inkomenssteun ook voor de

armere Lid-Staten verzekerd is met eventuele inschakeling van de communautaire begroting. (Zie nr. 7.3.1)

3. Het verlenen van inkomenssteun door de Lid-Staten aan boeren ter bevordering van uittreding uit de landbouw is toegestaan, mits een Raadsbesluit op basis van art. 43 EEG dat mogelijk maakt. De Lid-Staten kan een zekere vrijheid gelaten worden om de hoogte van de steun te relativeren aan het nationale sociaal aanvaardbare peil. (Zie nr. 7.3.2)

In hoofdstuk VIII zijn enkele beginselen van gemeenschapsrecht besproken die onder omstandigheden als randvoorwaarde of als aanbeveling in acht kunnen worden genomen bij besluiten inzake inkomenssteun aan boeren.

Uit de nadere bespreking volgt dat deze randvoorwaarden in bepaalde gevallen maar een beperkte betekenis hebben. Als randvoorwaarde geldt vooral het gelijkheidsbeginsel (8.1). Het beginsel van vrijheid van beroep en bedrijf, het eigendomsrecht (8.2) en het beginsel van eerbiediging van opgewekt vertrouwen (8.3) hebben een beperktere betekenis. De aanbevelingen hebben betrekking op de noodzaak van het vaststellen van overgangsregelingen (8.4), een goede rechtsbescherming (8.5), het coördinatievereiste (8.6), transparantie (8.7) en de tijdelijkheid van de regeling (8.8).

Noten:

1. Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, (rapport Spaak) Brussel, 1956, p. 47.
2. Rosanvallon P., La crise de l'Etat-providence, Parijs 1981, p. 20.
3. Zie bijv. de arresten Biovilac en Ludwigshafener Walzmühle. Hierover Boest, p. 100 e.v. en Bronkhorst, p. 28-30.
4. Zie b.v. de arresten Stölting en Bozzetti.
5. Vgl. Kapteyn P.J.G. en VerLoren van Themaat P., Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen, vierde druk, Deventer 1987, p. 450.
6. Zie bijv. zaken 13/72, Nederland/Commissie en zaak 40/72 Schroeder.
7. B.v. Priebe, p. 194, Von Hippel, p. 282 en Boest, p. 102.
8. Arresten van 11 maart 1987 in gev. zaken 279, 280, 285 en 286/84 (Rau e.a.), 265/85 (Van den Bergh en Jurgens e.a.) en 27/85 (Vandemoortele) inzake Kerstboter en de arresten van 21 mei 1987 in de zaken 97/85 (Lebensmittelwerke e.a.), 249/85 (Albako) en de gevoegde zaken 133-136/85 (Rau e.a.) inzake de Berlijnse boter.
9. J.J. Feenstra en K.J.M. Mortelmans, Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht, Institutioneel en materieelrechtelijke aspecten, Voorstudies en Achtergronden, WRR, V48 1985, p. 16-17.
10. Druesne G. Droit matériel et politiques de la Communauté Européenne, Parijs 1986, p. 274.
11. Vgl. het arrest Debauve.
12. Boest, p. 101.
13. Boest, p. 102 met talrijke verwijzingen.
14. Feenstra en Mortelmans, p. 26.
15. Jur. 1983, p. 3329.
16. Zaak 804/79. Hierover Mortelmans K. Les lacunes provisoires en droit communautaire, Cahiers de droit Européen 1981, p. 410. Zie ook Boest, p. 269. Zaak 174/84. Hierover Feenstra J.J., SEW, 1987, p. 145.
17. Zie de arresten Köster en Rau. Over deze problematiek Louis J.V., delegatie van bevoegdheid in de Europese Gemeenschappen, SEW 1978, p. 802.
18. Over deze problematiek zie Timmermans, oratie, p. 4-27.

19. Barents, Hervorming, p. 122.
20. Hierover uitvoerig Barents, Heffingen, p. 710. Zie ook het Neumann arrest.
21. Seidel, p. 274, 283, betoogt dat de Subventionshoheit de Gemeenschap ertoe verplicht dat deze de ondersteuning ook enkel ten laste van het Gemeenschapsbudget laat komen. Subventioneringsbefugnis en Finanzierungslast vallen samen. Voorschriften waarbij de Gemeenschap de Lid-Statens verplicht premies uit te betalen die ten laste van hun eigen begroting komen, zijn niet mogelijk. Seidel draagt voor deze stelling geen duidelijke juridische argumenten aan. Ook hij erkent dat het Leonasio arrest de andere richting lijkt op te wijzen.
22. Hierover Priebe, pp. 202-206 en Winter, p. 122.
23. Gilsdorf, p. 246. Zie ook Winter, p. 130.
24. Zie voor andere voorbeelden Gilsdorf p. 252. Vgl. ook de zaak Leonasio.
25. Winter, p. 131; Gilsdorf, p. 306.
26. Barents, Heffingen, p. 721.
27. Naar het oordeel van de Advocaat-Generaal kan deze omstandigheid in het kader van de procedure van art. 178 jo 215, 2e alinea EEG niet tot schadevergoeding leiden.
28. Zie Europa van Morgen, 1987, p. 369; Bull. EG 1987/6, p. 11.
29. Feenstra en Mortelmans, p. 16.
30. Feenstra en Mortelmans, p. 9.
31. Vgl. schriftelijk vraag nr. 2094/86 van de heer Musso, Pb 1987 C 143/33 en schriftelijke vraag nr. 145/87 van de heer Antoniozzi, Pb 1987 C 198/42.
32. Winter, p. 120-122.
33. Jur. 1980, p. 1411.
34. Feenstra en Mortelmans, p. 12-13.
35. Vgl. Maizena arrest, zaak 139/79; Feenstra en Mortelmans, p. 23.
36. Winter, p. 266-267.
37. Vgl. Gilsdorf, p. 305.
38. Winter, p. 353 en de daar vermelde literatuur. Zie evenwel Kapteyn en VerLoren van Themaat, p. 327.
39. Raad van State, 27 mei 1976 nr. Ro 1.84.2786, Van Aalst; Raad van State 19 juni 1986, nr. R01.1984.2776, Sikkings.

40. Het is nog niet duidelijk in hoeverre het arrest van 14-10-1987 in de zaak 248/84 (BRD vs Commissie) hierin verandering brengt.
41. Feenstra en Mortelmans, p. 17.
42. Cahiers de droit Européen 1976, p. 455 met noot Mertens de Wilmars.
43. Van Riemsdijk, p. 881.
44. Zaak 44/79 Hauer, SEW 1986 p. 690 met noot Geelhoed.
45. Koopmans, p. 429.
46. Zaak 278/84 Duitsland/Commissie met name overwegingen 17 en 18.
47. Voor een recent overzicht zie Flynn, European Law Review 1987, p. 124.
48. Jur. 1980, p. 1504. Zie ook de arresten Johnston (222/84), Bozzetti (179/84) en Heylens (222/86).
49. Zie speciaal nummer Agrarisch Recht mei 1987 en met name het artikel van Bronkhorst, p. 312.
50. Zie schriftelijke vraag Woltjer, Pb 1987 C 157/3.
51. De onvoltooide Europese integratie, WRR-rapport 28/1986, p. 49.
52. Schmitt, p. 265.



## Bijlage I

### Geraadpleegde literatuur

Barents R., De hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, SEW, 1986, p. 116.

Barents R., Heffingen- en subsidierecht van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek, SEW 1986, p. 770.

Boest R., Die Agrarmärkte im Recht der EWG, Baden-Baden, 1984.

Bronkhorst H.J., Grenzen aan de uitvoerbaarheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, Agrarisch recht, 1987, p. 204.

Bronkhorst H.J., Het Hof van Justitie en het communautaire landbouwbeleid in 1981-1985, SEW 1987, p. 27.

Feenstra J.J. en Mortelmans K.J.M., Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht, institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten voorstudies en achtergronden WRR V48 1985.

Gilsdorf P. Gemeinschaftssubventionen im Bereich der Landwirtschaft, in : Subventionen im Gemeinsamen Markt, KSE, Baden-Baden, 1977, p. 215.

Von Hippel E., EG-Agrarpolitik: Reform oder Elend ohne Ende?, Zeitschrift für Rechtspolitik 1986, p. 277.

Kapteyn P.J.G en VerLoren van Themaat P., Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschap, vierde druk, Deventer 1987.

Koopmans T., De plaats van het kartelrecht in het EEG-Verdrag, SEW, 1987, p. 424.

Priebe H., Probleme und Möglichkeiten einer Preisbeihilfepolitik, in: H. von der Groeben en H. Möller, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Die agrarwirtschaftliche Integration Europas, Baden-Baden, 1979, p. 193.

Schmitt G., "Renationalisierung" der gemeinsamen Agrarpolitik - ein Ausweg aus der Krise? Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1986, p. 235.

Seidel M., Subventionshoheit und Finanzierungslast in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Festschrift Carstens, Köln, 1984, p. 273.

Timmermans C.W.A., Het recht als multiplier in het Europese integratieproces, Deventer 1977.

Van Riemsdijk P., Hervorming van het landbouwbeleid van de EG. Hernieuwd pleidooi voor tijdelijk directe inkomstenstoeslagen, ESB, 1985, p. 865.

Winter J.A., Nationale steunmaatregelen en het Gemeenschapsrecht, Deventer, 1981.

## Bijlage II

### Lijst van geciteerde jurisprudentie.

zaak 17/67	Neumann	Jur. 1967, p. 555
zaak 25/70	Köster	Jur. 1970, p. 1161
gev. zaken 9 en 11/71	Cie d'Approvisionnement	Jur. 1971, p. 391
zaak 93/71	Leonesio	Jur. 1972, p. 287
zaak 13/72	Nederland/Commissie	Jur. 1973, p. 27
zaak 40/72	Schroeder	Jur. 1973, p. 125
zaak 63-69/72	Wehrhahn	Jur. 1974, p. 1229
zaak 77/72	Capolongo	Jur. 1973, p. 611
zaak 9/73	Schlüter	Jur. 1973, p. 1137
zaak 153/73	Holtz - Willemsen	Jur. 1974, p. 675
zaak 14/74	Norddeutsches Vieh- und Fleisskontor	Jur. 1974, p. 899
zaak 74/74	CNTA	Jur. 1975, p. 533
zaak 99/74	Grands Moulins	Jur. 1977, p. 1531
zaak 23/75	Rey Soda	Jur. 1975, p. 1279
gev.zaken 88-90/75	Sadam	Jur. 1976, p. 323
zaak 11/76	Nederland vs. Commissie	Jur. 1977, p. 245

zaak 45/76	Comet	Jur. 1976, p. 2043
zaak 50/76	Amsterdam Bulb	Jur. 1977, p. 137
zaak 78/76	Steinike	Jur. 1977, p. 595
zaak 114/76	Bela Mühle	Jur. 1977, p. 1211
zaak 116/76	Van den Hazel	Jur. 1977, p. 901
gev.zaken 124/76 en 20/77	Gritz en Quellmehl	Jur. 1977, p. 1795
gev.zaken 80-81/77	Ramel	Jur. 1978, p. 927
zaak 85/77	S.A. Avicola Sant d'Anna	Jur. 1978, p. 527
zaak 139/77	Denkavit	Jur. 1978, p. 1317
advies 1/78	Rubber	Jur. 1979, p. 2871
zaak 83/78	Pigs Marketing Board	Jur. 1978, p. 2347
zaak 84/78	Tomadini	Jur. 1979, p. 1801
zaak 138/78	Stölting	Jur. 1979, p. 713
zaak 230/78	Eridania	Jur. 1979, p. 2748
zaak 36/79	Denkavit	Jur. 1979, p. 3439
zaak 44/79	Hauer	Jur. 1980, p. 3727
zaak 62/79	Debauve	Jur. 1980, p. 833
zaak 72/79	Commissie/Italië	Jur. 1980, p. 1411
zaak 138/79	Maizena	Jur. 1980, p. 3393

zaak 152/79	Lee	Jur. 1980, p. 1495
zaak 730/79	Ph. Morris	Jur. 1980, p. 2671
zaak 804/79	Zeevisserijinstan- houding	Jur. 1981, p. 1045
gev.zaken 36 en 71/80	Irish Creamery	Jur. 1981, p. 735
zaak 107/80	Cattaneo Adorno	Jur. 1981, p. 1469
gev.zaken 197/80 ev.	Ludwigshafener Walzmühle	Jur. 1981, p. 3211
zaak 106/81	Kind	Jur. 1982, p. 2885
zaak 297/82	Deense landbouwers	Jur. 1983, p. 3314
zaak 59/83	Biovilac	Jur. 1984, p. 4057
zaak 106/83	Sermide	Jur. 1984, p. 4207
zaak 182/83	Fearon	Jur. 1984, p. 3677
zaak 184/83	Hoffmann	Jur. 1984, p. 3047
gev. zaken 71 en 72/84	Surcouf	Jur. 1985, p. 2925
zaak 179/84	Bozzetti	Jur. 1985, p. 2301
zaak 222/84	Johnston	arrest van 15-5- 1986
zaak 248/84	BRD vs Commissie	arrest van 14-10- 1987
zaak 250/84	Eridania	arrest van 22-1- 1986

zaak 253/84	GAEC vs. Commissie	arrest van 15-1-1987
zaak 278/84	Duitsland vs. Commissie	arrest van 14-1-1987
Gev. zaken 279,280, 285 en 286/84	Rau e.a.	arresten van 11-3-1987
zaak 265/85	Van den Bergh en Jurgens e.a.	arrest van 11-3-1987
zaak 27/85	Vandemoortele	arrest van 11-3-1987
zaak 97/85	Lebensmittelwerke e.a.	arrest van 21-5-1987
zaak 249/85	Albako	arrest van 21-5-1987
gev. zaken 133-136/85	Rau e.a.	arrest van 21-5-5-1987
gev.zaken 201-202/85	Klensch	arrest van 25-11-1986
zaak 234/85	Keller	arrest van 8-10-1986
zaak 312/85	Banfi	arrest van 8-10-1986
zaak 248/84	BRD vs Commissie	arrest van 14-10-1987

zaak 222/86

Heylens

arrest van 15-10-  
1987

zaak 326/85

Nederland vs. Commissie

arrest van 15-12-  
1987