

ARREST VAN HET HOF

30 september 2003 *

In zaak C-239/01,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing als gemachtigde, bijgestaan door J. Sedemund, Rechtsanwält,

verzoekster,

ondersteund door

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door J. Molde en J. Bering Liisberg als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

* Procestaal: Duits.

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Boofß en M. Niejahr als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van artikel 5, lid 5, van verordening (EG) nr. 690/2001 van de Commissie van 3 april 2001 betreffende bijzondere marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector (PB L 95, blz. 8), voorzover deze bepaling iedere betrokken lidstaat verplicht om 30 % van de kosten van de in deze verordening bedoelde aankoop van vlees op zich te nemen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (voltallige zitting),

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen en C. W. A. Timmermans, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola (rapporteur), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 8 april 2003, waarbij de Bondsrepubliek Duitsland was vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en T. Lübbig, Rechtsanwalt, en de Commissie door D. Boofß en M. Niejahr,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 juni 2003,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 14 juni 2001, heeft de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 230 EG verzocht om nietigverklaring van artikel 5, lid 5, van verordening (EG) nr. 690/2001 van de Commissie van 3 april 2001 betreffende bijzondere marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector (PB L 95, blz. 8; hierna: „bestreden verordening”), voorzover deze bepaling iedere betrokken lidstaat verplicht om 30 % van de kosten van de in deze verordening bedoelde aankoop van vlees op zich te nemen.

Het rechtskader

Het EG-Verdrag

- 2 Artikel 202, derde streepje, EG bepaalt:

„Ter bereiking van de doelstellingen van dit Verdrag en overeenkomstig de bepalingen daarvan

[...]

— verleent de Raad, in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. [...]"

- 3 Artikel 211, vierde streepje, EG bepaalt:

„Teneinde de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt te verzekeren

[...]

— oefent de Commissie de bevoegdheden uit welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt.”

De verordeningen betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Verordening (EEG) nr. 25

4 Bij verordening (EEG) nr. 25 van de Raad van 4 april 1962 inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 30, blz. 991), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 728/70 van de Raad van 21 april 1970 (PB L 94, blz. 9; hierna: „verordening nr. 25”) werd het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) ingesteld, dat een onderdeel vormt van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, en werden de beginselen inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgesteld.

5 Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 25 bepaalt:

„Aangezien in het eindstadium van de gemeenschappelijke markt de eenwording van de prijsstelsels bereikt is en het landbouwbeleid gemeenschappelijk is, worden de financiële gevolgen die hieruit voortvloeien door de Gemeenschap gedragen. Aldus worden door het Fonds gefinancierd:

a) de restituties bij uitvoer naar derde landen;

b) de interventies ter regularisatie van de markten;

c) de gemeenschappelijke acties waartoe besloten wordt teneinde de doelstellingen van artikel 39, lid 1, sub a, van het Verdrag te verwezenlijken [...]"

Verordening (EEG) nr. 1883/78

- 6 Artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1883/78 van de Raad van 2 augustus 1978 betreffende de algemene regels voor de financiering van de interventies door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB L 216, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1259/96 van de Raad van 25 juni 1996 (PB L 163, blz. 10; hierna: „verordening nr. 1883/78”), bepaalt:

„Wanneer in het kader van een gemeenschappelijke marktordening voor een interventiemaatregel een bedrag per eenheid wordt vastgesteld, vallen de daaruit voortvloeiende uitgaven volledig onder de financiering door de Gemeenschap.”

- 7 Artikel 3 van verordening nr. 1883/78 bepaalt:

„Wanneer in het kader van een gemeenschappelijke marktordening geen bedrag per eenheid wordt vastgesteld voor een interventiemaatregel, wordt deze door het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 8.”

- 8 De artikelen 4 tot en met 8 van verordening nr. 1883/78 stellen de regels vast inzake de berekening van de interventie-uitgaven die ten laste van de gemeenschapsbegroting worden gebracht, en de wijze van betaling van die uitgaven.

Verordening (EG) nr. 1258/1999

- 9 De tweede overweging van de considerans van verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 103), bepaalt:

„Overwegende dat, aangezien in het stadium van de gemeenschappelijke markt de eenwording van de prijsstelsels is bereikt en het landbouwbeleid gemeenschappelijk is, de financiële gevolgen die hieruit voortvloeien door de Gemeenschap worden gedragen; dat op grond van dit beginsel, zoals vervat in artikel 2, lid 2, van Verordening nr. 25, de restituties bij uitvoer naar derde landen, de interventies ter regulering van de landbouwmarkten [...] door de afdeling Garantie van het Fonds moeten worden gefinancierd teneinde de doelstellingen van artikel 33, lid 1, [...] van het Verdrag te verwezenlijken.”

- 10 Artikel 1 van verordening nr. 1258/1999 luidt:

„1. Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, hierna ‚Fonds’ te noemen, vormt een onderdeel van de algemene begroting van de Europese Gemeenschap.

Het omvat twee afdelingen:

— de afdeling Garantie,

— de afdeling Oriëntatie.

2. De afdeling Garantie financiert:

- a) de restituties bij uitvoer naar derde landen;
- b) de interventies ter regulering van de landbouwmarkten;
- c) maatregelen voor plattelandsontwikkeling buiten de programma's van doelstelling 1, met uitzondering van het communautaire initiatief voor plattelandsontwikkeling;
- d) de financiële bijdrage van de Gemeenschap aan specifieke veterinaire maatregelen, controlemaatregelen op veterinair gebied, programma's voor de uitroeiing van en de controle op dierziekten (veterinaire maatregelen), en aan fyto-sanitaire maatregelen;

[...]

4. De uitgaven voor administratie- en personeelskosten van de lidstaten en van degenen die bijstand van het Fonds ontvangen, komen niet voor rekening van het Fonds.”

11 Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1258/1999 bepaalt:

„De interventies ter regulering van de landbouwmarkten waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan, worden gefinancierd op grond van artikel 1, lid 2, onder b.”

De verordeningen betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees

Verordening (EG) nr. 1254/1999

12 De eenendertigste overweging van de considerans van verordening (EG) nr. 1254/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 160, blz. 21), luidt als volgt:

„Overwegende dat moet worden voorzien in het nemen van maatregelen in het geval dat een aanzienlijke stijging of daling van de prijzen de markt van de Gemeenschap verstoort of dreigt te verstoren; dat deze maatregelen ook ad hoc-interventieaankopen kunnen omvatten.”

- 13 De zesendertigste overweging van de considerans van verordening nr. 1254/1999 luidt:

„Overwegende dat de uitgaven die de lidstaten doen als gevolg van de uit de toepassing van deze verordening voortvloeiende verplichtingen, door de Gemeenschap moeten worden gefinancierd overeenkomstig verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.”

- 14 Artikel 38 van verordening nr. 1254/1999 bepaalt:

„1. Wanneer een aanmerkelijke prijsstijging of -daling op de markt van de Gemeenschap wordt geconstateerd, kunnen, als deze toestand waarschijnlijk zal voortduren en de markt verstoort of dreigt te verstoren, de nodige maatregelen worden genomen.

2. De Commissie stelt de uitvoeringsbepalingen voor dit artikel vast volgens de procedure van artikel 43.”

- 15 Artikel 45 van verordening nr. 1254/1999 bepaalt:

„Verordening (EG) nr. 1258/1999 en de desbetreffende uitvoeringsbepalingen zijn van toepassing op de in artikel 1 genoemde producten.”

Verordening (EG) nr. 2777/2000

- 16 Op basis van artikel 38, lid 2, van verordening nr. 1254/1999 heeft de Commissie verordening (EG) nr. 2777/2000 van 18 december 2000 houdende vaststelling van buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de rundvleesmarkt (PB L 321, blz. 47), gewijzigd bij verordening (EG) nr. 111/2001 van de Commissie van 19 januari 2001 (PB L 19, blz. 11), vastgesteld, waarin voor de periode van 1 januari 2001 tot en met 30 juni 2001 was voorzien in een opkoopregeling met het oog op vernietiging van dieren van meer dan 30 maanden, hoofdzakelijk van dieren die bij de slachting niet op boviene spongiforme encefalopathie (BSE) waren getest.
- 17 Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 2777/2000 voorzag voor elk volledig vernietigd dier in een medefinanciering door de Gemeenschap ten belope van 70 % van de forfaitair vastgestelde uitgaven voor het opkopen van het dier, terwijl de overige 30 % ten laste van de nationale autoriteiten kwam.

De bestreden verordening

- 18 De bestreden verordening is vastgesteld op basis van artikel 38, lid 2, van verordening nr. 1254/1999.
- 19 Zij stelt een nieuwe, bijzondere opkoopregeling vast voor vlees van bepaalde categorieën runderen van meer dan 30 maanden die op BSE zijn getest, en maakt het de lidstaten aldus mogelijk het vlees op te slaan in plaats van het te vernietigen. Deze regeling is van toepassing op alle lidstaten met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, van 1 juli 2001 tot en met 31 december 2001.

20 Verordening (EG) nr. 2595/2001 van de Commissie van 28 december 2001 tot wijziging van verordening (EG) nr. 690/2001 betreffende bijzondere markt-ondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector (PB L 345, blz. 33), heeft de toepassing van de bij de bestreden verordening vastgestelde regeling verlengd tot en met 31 maart 2002.

21 De vijfde overweging van de considerans van de bestreden verordening luidt:

„Gelet op de omvang van de BSE-crisis en vooral de waarschijnlijke duur ervan en bijgevolg de omvang van de inspanning die nodig is ter ondersteuning van de markt, is het dienstig dat de Gemeenschap en de lidstaten elk een deel van de kosten van die marktondersteuning voor hun rekening nemen, vooral met het oog op het grote aantal dieren dat naar verwachting op grond van de regeling zal worden opgekocht en de beperkte begrotingsmiddelen die voor de financiering door de Gemeenschap beschikbaar zijn.”

22 Artikel 1, lid 1, van de bestreden verordening bepaalt:

„De lidstaten kopen gekoelde hele of halve karkassen van meer dan 30 maanden oude runderen aan van de volgende [...] categorieën [...]”

23 Artikel 2 van de bestreden verordening luidt:

„1. De aankoopprijs voor gekoelde karkassen die op grond van deze verordening door de lidstaat worden aangekocht, wordt via inschrijving bepaald.

2. Een inschrijving wordt geopend in een lidstaat waar de gemiddelde marktprijs voor de referentieklassse van categorie D gedurende twee opeenvolgende weken gelijk is aan of lager dan de in bijlage I vermelde interventietoepassingsprijs voor de betrokken lidstaat [...]"

24 Artikel 3, lid 1, van de bestreden verordening bepaalt:

„Rekening houdend met de voor elke inschrijving ontvangen offertes wordt volgens de procedure van artikel 43 van verordening (EG) nr. 1254/1999 een maximaaankoopprijs voor de referentieklassse vastgesteld. Per lidstaat mag een daarvan verschillende prijs worden vastgesteld.

De maximumprijs mag niet hoger zijn dan de interventietoepassingsprijs, vermeerderd met 14 EUR/100 kg karkasgewicht.”

25 Artikel 5 van de bestreden verordening bepaalt:

„1. De bevoegde autoriteit betaalt de opdrachtnemers de in hun offerte gevraagde prijs uiterlijk 65 dagen nadat alle betrokken producten zijn overgenomen.

2. Slechts de werkelijk geleverde en aanvaarde hoeveelheid, tot maximaal de toegewezen hoeveelheid, wordt betaald.

[...]

5. De Gemeenschap financiert 70 % van de prijs van het op grond van deze verordening aangekochte vlees.

De betrokken lidstaat financiert de overige 30 % en alle kosten in verband met de in de artikelen 6, 7, 8 en 9 genoemde verrichtingen.”

- 26 Ingevolge de artikelen 6, 7, 8 en 9 van de bestreden verordening kan het in het kader van de bij de betrokken verordening vastgestelde steunregeling aangekochte vlees door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten worden geëlimineerd of uitgeslagen, al dan niet na opslag.
- 27 Volgens artikel 10 van de bestreden verordening behoren de opbrengsten uit de verkoop van producten overeenkomstig deze verordening toe aan de betrokken lidstaat.

De conclusies van partijen

- 28 De Bondsrepubliek Duitsland concludeert dat het het Hof behage:
- artikel 5, lid 5, van de bestreden verordening nietig te verklaren, voorzover deze bepaling iedere betrokken lidstaat verplicht om 30 % van de kosten van de in deze verordening bedoelde aankoop van vlees op zich te nemen (hierna: „bestreden bepaling”);

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

29 Zij meent dat, indien het beroep slaagt, met het oog op de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel de gevolgen van de bestreden verordening zouden moeten worden gehandhaafd, teneinde te vermijden dat inbreuk wordt gemaakt op het gewettigd vertrouwen van de begunstigen van de steunmaatregelen.

30 Tot staving van haar beroep voert de Duitse regering drie middelen aan:

— de bestreden verordening mist een geldige rechtsgrondslag, aangezien de Commissie niet bevoegd is om in een uitvoeringsverordening, zoals de bestreden verordening, een verplichte medefinanciering door de lidstaten vast te stellen;

— de bestreden verordening schendt een aantal financiële bepalingen van het Verdrag, namelijk de artikelen 268 EG tot en met 270 EG;

— de bestreden verordening schendt de in artikel 253 EG neergelegde verplichting om communautaire handelingen met redenen te omkleden.

31 De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen;

— de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten.

- 32 Zij merkt op dat zij, indien het beroep slaagt, de suggestie van de Bondsrepubliek Duitsland om in toepassing van artikel 231, tweede alinea, EG de gevolgen van de bestreden verordening te handhaven, ondersteunt.

De ontvankelijkheid

- 33 Het Hof heeft partijen verzocht zich uit te spreken over de gevolgen van een eventuele nietigverklaring van de bestreden bepaling en over de ontvankelijkheid van het beroep in het licht van de rechtspraak volgens welke een gemeenschaps-handeling alleen dan ten dele nietig kan worden verklaard wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling (zie met name arrest van 10 december 2002, Commissie/Raad, C-29/99, Jurispr. blz. I-11221, punten 45 en 46).
- 34 In het licht van de hierover ingediende opmerkingen dient te worden vastgesteld dat de bestreden bepaling van de rest van de bepalingen van de bestreden verordening kan worden gescheiden, aangezien de nietigverklaring van deze bepaling de kern van de verordening niet wijzigt.
- 35 Zoals de advocaat-generaal in de punten 45 en 46 van zijn conclusie uiteenzet, bestaat de kern van de verordening immers in het vaststellen van een bijzondere opkoopregeling voor rundvlees om de door de BSE veroorzaakte crisis het hoofd te bieden. Zoals zowel de Duitse en de Deense regering als de Commissie stellen, tast een gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden verordening, voorzover artikel 5, lid 5, de lidstaten verplicht 30 % van de prijs van het aangekochte vlees

te betalen, de kern van die verordening niet aan, aangezien zij slechts een financiële compensatie tussen de Gemeenschap en de betrokken lidstaten met zich meebrengt.

- 36 De Commissie stelt weliswaar dat zij zonder de bestreden bepaling de andere bepalingen van de bestreden verordening wellicht niet in de huidige versie zou hebben vastgesteld, in het bijzonder artikel 10 van de verordening, dat volgens haar financieel gezien met de bestreden bepaling één geheel vormt.
- 37 Zoals de advocaat-generaal in punt 48 van zijn conclusie opmerkt, is de vraag of een gedeeltelijke nietigverklaring de kern van de bestreden handeling wijzigt, echter een objectief criterium, en geen subjectief criterium dat samenhangt met de politieke wil van de autoriteit die de bestreden handeling heeft vastgesteld.
- 38 Uit het voorgaande volgt dat het beroep ontvankelijk is.

Het eerste middel

Argumenten van partijen

- 39 De Duitse regering betoogt dat verordening nr. 1254/1999, die de rechtsgrondslag vormt voor de bestreden verordening, geen enkele bepaling bevat die de Commissie toestaat om in een uitvoeringsmaatregel van die verordening een verplichte medefinanciering door de lidstaten, zoals die in de bestreden bepaling, vast te stellen.

- 40 Krachtens artikel 38, lid 2, van verordening nr. 1254/1999 is de Commissie immers uitsluitend gemachtigd om de bepalingen ter uitvoering van lid 1 van dat artikel vast te stellen, dat voorziet in het nemen van de nodige maatregelen wanneer de markt van de Gemeenschap wordt verstoord of dreigt te worden verstoord door een aanmerkelijke prijsstijging of -daling.
- 41 Volgens de Duitse regering heeft de Raad echter, toen hij de Commissie machtigde om uitvoeringsmaatregelen te nemen, haar niet de bevoegdheid toegekend om bepalingen vast te stellen die op een essentieel punt afwijken van de basisverordening, door verplichte medefinanciering vast te stellen in strijd met het beginsel van de exclusieve financiering door de Gemeenschap van alle op de markt voor rundvlees noodzakelijke steunmaatregelen. Dit beginsel kan worden afgeleid uit de combinatie van de bepalingen van de verordeningen nrs. 1254/1999 en 1258/1999.
- 42 De Duitse regering voegt daaraan toe dat haar visie op de genoemde verordeningen wordt bevestigd door de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 1883/78, die, zelfs al wordt daarin onderscheid gemaakt tussen interventiemaatregelen waarvoor een bedrag per eenheid is vastgesteld en die waarvoor dat niet is gebeurd, bepalen dat in beide gevallen de uitgaven voor de interventiemaatregelen exclusief door de Gemeenschap worden gefinancierd.
- 43 Volgens de Duitse regering is de invoering, bij de bestreden verordening, van een verplichte medefinanciering tevens een aantasting van het in de artikelen 202 EG en 211 EG vastgestelde institutioneel evenwicht tussen de Raad en de Commissie. De invoering, bij de bestreden bepaling, van een verplichte medefinanciering door de lidstaten is niet de uitvoering van een bij verordening nr. 1254/1999 vastgestelde regel, maar een wijziging van een essentieel voorschrift van die verordening.
- 44 De Commissie betoogt om te beginnen dat artikel 38 van verordening nr. 1254/1999 haar toestaat alle noodzakelijke maatregelen te nemen om te beletten dat de markt wordt verstoord of dreigt te worden verstoord in geval van

een aanmerkelijke en aanhoudende prijsstijging of -daling. Zij benadrukt dat de betrokken bepaling geen andere voorwaarde stelt dan de noodzakelijkheid van de betrokken maatregelen. In casu zijn de bij de bestreden verordening voorgeschreven aankopen van vlees ontegenzeggelijk geschikt om bij te dragen tot de stabilisatie van de door de BSE-crisis getroffen gemeenschappelijke rundvleesmarkt.

- 45 Bovendien kan volgens vaste rechtspraak van het Hof een op het vlak van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig zijn wanneer hij kennelijk ongeschikt is of wanneer de instelling die hem heeft genomen, kennelijk de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid heeft overschreden.
- 46 De Commissie is dan ook van mening dat artikel 38 van verordening nr. 1254/1999, dat haar een uitzonderlijke bevoegdheid heeft toegekend om crisissituaties op te lossen, haar noodzakelijkerwijs machtigde om af te wijken van de andere bepalingen van de betrokken verordening en met name van de bepalingen betreffende de financiering, wanneer dit absoluut noodzakelijk bleek te zijn.
- 47 Ten tweede betoogt de Commissie dat zij, door de bestreden bepaling vast te stellen, de door de Raad gedefinieerde regels inzake financiering niet heeft geschonden.
- 48 De interventies ter regulering van de landbouwmarkten worden weliswaar integraal gefinancierd door de afdeling Garantie van het EOGFL, maar dit is een gebruik en geen juridische verplichting. In het bijzonder kan artikel 1, lid 2, sub b, van verordening nr. 1258/1999 niet worden uitgelegd als een bepaling die een dergelijke verplichting invoert, aangezien zij niet uitdrukkelijk bepaalt dat de communautaire financiering een exclusief karakter heeft.

- 49 Dienaangaande merkt de Commissie op dat de bestreden verordening niet het enige voorbeeld is van een verplichte medefinanciering door de lidstaten van landbouwmaatregelen. Bij wijze van voorbeeld citeert zij verscheidene verordeningen van de Raad waarin een dergelijke verplichte medefinanciering is neergelegd. Zij noemt ook de door haar vastgestelde verordening nr. 2777/2000, die in zekere zin de voorloper van de bestreden verordening is, en onderstreept dat de Bondsrepubliek Duitsland die verordening niet heeft aangevochten.
- 50 Volgens de Commissie moet bovendien artikel 2 van verordening nr. 1883/78 in aanmerking worden genomen. Uit deze bepaling, a contrario uitgelegd, blijkt duidelijk dat er geen juridische verplichting tot exclusieve financiering door de Gemeenschap bestaat in geval van niet in de betrokken bepaling bedoelde interventie maatregelen. Dit is het geval bij de in de bestreden verordening vastgestelde maatregel, die bepaalt dat de aankoopprijs van het vlees wordt vastgesteld via inschrijving en niet op basis van een op voorhand vastgesteld bedrag per eenheid.
- 51 Gesteld dat het Hof van oordeel is dat de afdeling Garantie van het EOGFL verplicht is de interventie maatregelen in de landbouwsector volledig te financieren, betoogt de Commissie subsidiair dat de afwijking van deze verplichting bij de bestreden bepaling in casu noodzakelijk was en derhalve door artikel 38 van verordening nr. 1254/1999 was gedekt. Volgens de Commissie konden de door de nieuwe BSE-crisis voor de Gemeenschap veroorzaakte meerkosten wegens de tijdsdruk immers niet worden meegenomen bij het opstellen van de begroting voor 2001, en zouden derhalve de aanvankelijk voorziene fondsen mogelijk niet volstaan om de uitgaven in de landbouw te financieren.
- 52 Ten derde betoogt de Commissie dat de bestreden bepaling niet een essentieel voorschrift wijzigt dat een fundamentele strekking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de rundvleessector weergeeft, maar slechts een ad hoc maatregel is, die gedurende een half jaar van toepassing is.

- 53 De Deense regering betoogt dat de Commissie in artikel 5, lid 5, van de bestreden verordening een bepaling heeft vastgesteld die afwijkt van het beginsel dat de kosten van de gemeenschappelijke marktordeningen volledig door de Gemeenschap worden gedragen. Dit beginsel bleek reeds expliciet uit de eerste verordening van de Raad over de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, verordening nr. 25, en het is thans nog van kracht.

Beoordeling door het Hof

- 54 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat volgens vaste rechtspraak uit het stelsel van het Verdrag, in het kader waarvan artikel 211 EG moet worden gezien, en uit de eisen van de praktijk, volgt dat het begrip uitvoering ruim moet worden uitgelegd. Aangezien de Commissie als enige in staat is de ontwikkeling van de markten op het internationale vlak voortdurend en oplettend te volgen en de spoedmaatregelen te treffen die de situatie vereist, kan dit voor de Raad aanleiding zijn de Commissie op dit gebied een ruime bevoegdheid te laten. De grenzen van die bevoegdheid moeten dan ook met name worden bepaald aan de hand van de algemene hoofddoelen van de marktordening (zie arrest van 17 oktober 1995, Nederland/Commissie, C-478/93, Jurispr. blz. I-3081, punt 30, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Zo heeft het Hof geoordeeld dat de Commissie op landbouwgebied gemachtigd is om alle maatregelen te treffen die nodig of doelmatig zijn voor de uitvoering van de basisregeling, voorzover zij hiermee of met de uitvoeringsregeling van de Raad niet in strijd zijn (zie met name arrest van 15 mei 1984, Zuckerfabrik Franken, 121/83, Jurispr. blz. 2039, punt 13; arrest Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 31, en arrest van 6 juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltigen, C-356/97, Jurispr. blz. I-5461, punt 24).
- 56 In casu werd de bestreden verordening door de Commissie vastgesteld krachtens artikel 38, lid 2, van verordening nr. 1254/1999, dat haar machtigt de

uitvoeringsbepalingen voor dat artikel vast te stellen volgens de comitéprocedure van artikel 43 van die verordening. Artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1254/1999 bepaalt dat, wanneer een aanmerkelijke prijsstijging of -daling op de markt van de Gemeenschap wordt geconstateerd, de nodige maatregelen kunnen worden genomen, als deze toestand waarschijnlijk zal voortduren en de markt verstoort of dreigt te verstoren.

- 57 De Bondsrepubliek Duitsland betwist niet dat de in de bestreden verordening vastgestelde bijzondere marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector noodzakelijk waren om het hoofd te bieden aan de significante prijsdaling in die sector, die te wijten was aan het verminderd vertrouwen van de consument in rundvlees als gevolg van het opduiken van nieuwe gevallen van BSE.
- 58 Overeenkomstig de in punt 55 van het onderhavige arrest geciteerde rechtspraak, en in tegenstelling tot wat de Commissie dienaangaande betoogt, heeft echter het feit dat de betrokken maatregelen kunnen worden aangemerkt als noodzakelijke maatregelen in de zin van artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1254/1999, niet tot gevolg dat niet meer behoeft te worden nagegaan of de uitvoeringsmaatregelen niet in strijd zijn met de basisregeling die zij uitvoeren.
- 59 Dienaangaande betoogt de Bondsrepubliek Duitsland in het eerste middel van haar beroep dat artikel 5, lid 5, van de bestreden verordening in strijd is met de basisregeling die deze verordening beoogt uit te voeren, voorzover de genoemde bepaling krachtens de verordening iedere betrokken lidstaat verplicht 30 % van de prijs van het aangekochte vlees te financieren. Zij stelt dat de invoering van een dergelijke financieringswijze in een door de Commissie vastgestelde uitvoeringsverordening, in strijd is met de bepalingen van verordening nr. 1254/1999 en met de verordeningen betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid waarnaar deze laatste verwijst. Deze verordeningen bevatten een regel die inhoudt dat alle marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector exclusief moeten worden gefinancierd door de Gemeenschap.

- 60 Om de verenigbaarheid van de bestreden bepaling met verordening nr. 1254/1999 te beoordelen, moet de draagwijdte van de communautaire bepalingen inzake de financiering van marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector worden vastgesteld.
- 61 Artikel 45 van verordening nr. 1254/1999 verklaart verordening nr. 1258/1999 en de uitvoeringsbepalingen van die verordening van toepassing op producten die onder de gemeenschappelijke ordening van de markt in de rundvleessector vallen.
- 62 Artikel 1, lid 2, sub b, van verordening nr. 1258/1999 bepaalt dat de afdeling Garantie van het EOGFL de interventies ter regulering van de landbouwmarkten financiert. Artikel 2, lid 2, van die verordening preciseert dat de betrokken interventies die interventies zijn waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan.
- 63 De Commissie heeft gelijk als zij stelt dat artikel 1, lid 2, sub b, van verordening nr. 1258/1999 weliswaar in een communautaire financiering van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten voorziet, maar dat in deze bepaling niet uitdrukkelijk is vastgesteld dat het om een exclusieve financiering gaat.
- 64 Zoals de advocaat-generaal in de punten 83 tot en met 89 van zijn conclusie uiteenzet, is het op grond van andere bepalingen van de basisregeling echter mogelijk, deze bepaling aldus uit te leggen dat de marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector exclusief door het EOGFL moeten worden gefinancierd.

- 65 Om te beginnen preciseert de zesendertigste overweging van de considerans van verordening nr. 1254/1999 dat de uitgaven die de lidstaten doen als gevolg van de uit de toepassing van die verordening voortvloeiende verplichtingen, door de Gemeenschap „moeten” worden gefinancierd overeenkomstig verordening nr. 1258/1999.
- 66 Vervolgens verwijst de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1258/1999 naar het „beginsel” dat de financiële gevolgen die voortvloeien uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid door de Gemeenschap worden gedragen overeenkomstig artikel 2, lid 2, van verordening nr. 25. Luidens deze laatste bepaling immers draagt de Gemeenschap deze financiële gevolgen, aangezien met name in het stadium van de gemeenschappelijke markt de eenwording van de prijsstelsels is bereikt, en punt b van deze bepaling vermeldt als maatregelen die door het EOGFL worden gefinancierd onder meer de interventies ter regulering van de landbouwmarkten.
- 67 Ten slotte is de tekst van artikel 1, lid 2, sub b, van verordening nr. 1258/1999, dat bepaalt dat het EOGFL „de interventies” ter regulering van de landbouwmarkten financiert, verschillend van die van punt d van die bepaling, dat met betrekking tot de veterinaire maatregelen alleen voorziet in de financiering door het EOGFL van „de financiële bijdrage” van de Gemeenschap aan die maatregelen.
- 68 Daaraan zij toegevoegd dat, anders dan artikel 2 van verordening nr. 1883/78, dat van toepassing is op de financiering door de afdeling Garantie van het EOGFL van interventie maatregelen waarvoor een bedrag per eenheid is vastgesteld, artikel 3 van die verordening weliswaar niet uitdrukkelijk bepaalt dat de overige interventie maatregelen volledig onder de communautaire financiering vallen, maar daaruit kan niet worden afgeleid, zoals de Commissie betoogt, dat in dit laatste geval deze maatregelen niet uitsluitend uit de gemeenschapsbegroting moeten worden gefinancierd. Artikel 3 van verordening nr. 1883/78 verwijst met betrekking tot de financiering van de genoemde maatregelen immers naar de artikelen 4 tot en met 8 van die verordening, die geen enkele bepaling bevatten die afwijkt van het beginsel van de volledige financiering van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten door de afdeling Garantie van het EOGFL.

- 69 Derhalve dient te worden geconcludeerd dat de Commissie verplicht was in de bestreden verordening de uit de door de Raad vastgestelde basisregeling voortvloeiende regel na te leven dat alle communautaire marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector uitsluitend gefinancierd moeten worden door de Gemeenschap.
- 70 Aan deze conclusie doet niet af het argument van de Commissie dat meerdere door de Raad op landbouwgebied vastgestelde verordeningen, zoals verordening nr. 2777/2000 van de Commissie, een verplichte medefinanciering van de in die verordeningen vastgestelde maatregelen door de lidstaten invoeren.
- 71 In de eerste plaats kan de Raad immers beslissen, in een bijzondere regeling af te wijken van een algemene regel die hij zelf heeft vastgesteld, terwijl de Commissie verplicht is bij het uitvoeren van een basisregeling van de Raad een daarin vastgestelde regel na te leven, tenzij zij uitdrukkelijk gemachtigd is daarvan af te wijken.
- 72 In de tweede plaats volstaat het, met betrekking tot de invoering in verordening nr. 2777/2000 van de Commissie van een verplichte medefinanciering door de lidstaten van de in die verordening vastgestelde marktondersteuningsmaatregelen, erop te wijzen dat dit precedent het de Commissie niet mogelijk maakt af te wijken van een rechtsregel die haar bindt (zie *mutatis mutandis* arrest van 9 november 1995, Duitsland/Raad, C-426/93, Jurispr. blz. I-3723, punt 21).
- 73 Vaststaat enerzijds dat de bestreden bepaling iedere betrokken lidstaat verplicht een deel van de bij de bestreden verordening vastgestelde maatregelen te financieren, en anderzijds dat verordening nr. 1254/1999 geen enkele bepaling bevat die de Commissie uitdrukkelijk machtigt af te wijken van het uit de basisregeling voortvloeiende beginsel dat alle communautaire marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector uitsluitend moeten worden gefinancierd door de Gemeenschap.

- 74 Daaruit volgt dat de bestreden bepaling in strijd is met verordening nr. 1254/1999.
- 75 Het door de Commissie aangevoerde feit dat de bestreden verordening bepaalt dat zij slechts voor een half jaar van toepassing is, heeft in casu geen gevolg voor de beoordeling van de verenigbaarheid ervan met verordening nr. 1254/1999.
- 76 Uit het voorgaande volgt, zonder dat de andere middelen van de Duitse regering behoeven te worden onderzocht, dat artikel 5, lid 5, van de bestreden verordening nietig moet worden verklaard voorzover deze bepaling iedere betrokken lidstaat verplicht om 30 % van de kosten van de in deze verordening bedoelde aankoop van vlees te financieren.

De beperking in de tijd van de werking van de nietigverklaring

- 77 Zowel de Bondsrepubliek Duitsland als de Commissie verzoeken het Hof, indien het beroep slaagt, de gevolgen van de bestreden verordening te handhaven.
- 78 Overeenkomstig artikel 231, tweede alinea, EG is het aan het Hof om uitspraak te doen over de gevolgen van een nietigverklaring, zonder aan de dienaangaande door partijen geformuleerde voorstellen te zijn gebonden (zie arrest van 31 maart 1992, Raad/Parlement, C-284/90, Jurispr. blz. I-2277, punt 36). In casu heeft de nietigverklaring van de bestreden bepaling, in tegenstelling tot wat de Duitse regering betoogt, geen invloed op de rechten van de marktdeelnemers van wie op grond van de bestreden verordening rundvlees is gekocht.

- 79 Het Hof is dan ook van oordeel dat er geen met de rechtszekerheid verband houdende reden is om de gevolgen van de bestreden bepaling te handhaven ondanks haar nietigverklaring.

Kosten

- 80 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (voltallige zitting),

rechtdoende:

- 1) Verklaart artikel 5, lid 5, van verordening (EG) nr. 690/2001 van de Commissie van 3 april 2001 betreffende bijzondere marktondersteunings-

maatregelen in de rundvleessector nietig, voorzover deze bepaling iedere betrokken lidstaat verplicht om 30 % van de kosten van de in deze verordening bedoelde aankoop van vlees te financieren.

2) Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris		Macken
Colneric		von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 september 2003.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

