HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main bij de twee beschikkingen van 11 augustus 1983 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 5, lid 3, sub b, van verordening nr. 2793/77 van de Commissie van 15 december 1977 kunnen aantasten.

Galmot Everling Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 juni 1984.

De griffier
P. Heim

De president van de Derde kamer
Y. Galmot

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 30 MEI 1984

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De toepasselijke communautaire wetgeving

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk, neergelegd in Raadsverordening nr. 804/68 (PB L 148 van 1968, blz. 13) voorziet in een steunregeling voor in de Gemeenschap geproduceerde ondermelk die voor voederdoeleinden wordt gebruikt. De algemene voorschriften voor deze steun zijn neergelegd in Raadsverordening nr. 986/68 (PB L 169 van 1968, blz. 4). De hier bedoelde ondermelk wordt traditioneel ge-

bruikt voor het voederen van jonge kalveren. Teneinde ondermelk ook voor andere voederdoeleinden, in het bijzonder varkens, aan te wenden, werd bij verordening nr. 876/77 (PB L 106 van 1977, blz. 24) een speciale steun ingevoerd voor ondermelk voor andere dieren dan jonge kalveren. De uitvoeringsbepalingen voor deze speciale steun werden neergelegd in verordening nr. 2793/77 van de Commissie (PB L 321 van 1977, blz. 30). Daarin werden onder meer bepalingen opgenomen om te voorkomen dat deze zwaarder gesubsidieerde ondermelk voor kalvervoeding zou worden gebruikt, een risico dat in het bijzonder bestaat bij gemengde bedrijven.

Artikel 3 van deze verordening bepaalt dat de speciale steun slechts wordt toegekend aan een zuivelfabriek, welke de ondermelk volgens bepaalde procédés denatureert en voor de levering aan de veehouder bepaalde maximumprijzen toepast. Deze steun geldt voorts alleen voor hoeveelheden ondermelk die zijn gedekt door een door de veehouder aangegane verbintenis, waarvoor artikel 4 een aantal bepalingen geeft. Zo dient de ondermelk alleen voor vervoedering in het eigen bedrijf te worden aangewend en indien het een gespecialiseerd bedrijf betreft, dient de veehouder in beginsel geen jonge kalveren te houden. Bij het verzoek om betaling van de speciale steun moet krachtens artikel 5, lid 3, de zuivelfabriek een verklaring afgeven:

„waarin wordt bevestigd dat de zuivelfabriek

...

b) afziet van de speciale steun of deze, al naar het geval, geheel of gedeeltelijk aan de bevoegde autoriteit zal terugbetalen in de gevallen dat zou zijn geconstateerd dat de veehouder een van de in artikel 4 bedoelde verbintenissen niet zou zijn nagekomen".

Het is deze terugbetalingsverplichting welke heeft geleid tot de onderhavige prejudiciële vraag van het Verwaltungsgericht.

2. De prejudiciële vraag

Verzoeksters, twee zuivelfabrieken, werden door het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft tot terugbetaling aangesproken van steun voor geleverde ondermelk, welke door een aantal veehouders niet conform de verordening was aangewend. Het Verwaltungsgericht te Frankfurt am Main heeft in de door deze zuivelfabrieken ingestelde beroepen aanleiding gezien Uw Hof de volgende vraag te stellen:

„Is artikel 5, lid 3, sub b, van verordening (EEG) nr. 2793/77 van de Commissie van 15 december 1977 houdende de uitvoeringsbepalingen betreffende een speciale steun voor ondermelk bestemd voor voederdoeleinden, behalve voor jonge kalveren (PB L 321 van 1977, blz. 30 e.v.), geldig voor zover de zuivelfabriek op grond daarvan moet instaan voor de verplichtingen van de veehouder, op de nakoming waarvan zij niet kan toezien?"

Blijkens de gegeven toelichting op de vraag twijfelt deze instantie in het bijzonder aan de geldigheid van deze bepaling wegens strijd met algemene beginselen van het aansprakelijkheidsrecht. Meer algemeen vraagt de verwijzende rechter zich voorts af of deze bepaling de toets van het evenredigheidsbeginsel kan doorstaan.

3. De relatie tussen de zuivelfabriek en de veehouder

De strijd met wat door de verwijzende rechter algemene beginselen van aansprakelijkheidsrecht wordt genoemd, zou volgens deze voortvloeien uit twee be-

lemmeringen die in het systeem van verordening nr. 2793/77 besloten liggen. Ten eerste meent het Verwaltungsgericht dat er sprake is van contractsdwang voor de zuivelfabriek, indien de veehouder van de bijzondere steun gebruik wil maken. Ten tweede zou de zuivelfabriek in zijn contractuele relatie met de veehouder geen controlemogelijkheden en andere zekerheden kunnen bedingen, aangezien dit een uitbreiding van de wettelijke steunvereisten zou inhouden.

De contractsdwang voor de zuivelfabriek bij deze steunmaatregel vloeit volgens het Verwaltungsgericht voort uit het doel van verordening nr. 2793/77. Elke veehouder die zijn veestapel (met uitzondering van jonge kalveren) met ondermelk wil voederen, moet van deze steun gebruik kunnen maken, zonder dat dit van het goeddunken van de zuivelfabriek zou afhangen.

Deze opvatting is echter onjuist. Volgens artikel 3, lid 1, tweede volzin van verordening nr. 2793/77, wordt de speciale steun voor ondermelk als bedoeld in artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 986/68 alleen aan een zuivelbedrijf toegekend en niet aan de veehouder. De veehouder is alleen zelf steungerechtigde indien hij zelf vervaardigde ondermelk in zijn eigen bedrijf als voeder aanwendt (artikel 2, lid 1, sub b, verordening nr. 986/68), welk geval zich hier niet voordoet. De toekenning van eerstgenoemde steun vindt plaats onder zodanige voorwaarden dat de zuivelfabriek in staat en ook verplicht is, ondermelk af te zetten tegen een zodanige prijs dat dat produkt voor de veehouder concurrerend wordt met andere diervoeders. Nergens uit de verordening nr. 2793/77 blijkt dat de zuivelfabriek verplicht zou zijn de door hem aangekochte of vervaardigde ondermelk te denatureren en vervolgens voor vervoedering aan de veehouder te leveren. De zuivelfabriek heeft steeds de mogelijkheid de door hem aangekochte of vervaardigde ondermelk te drogen tot magere-melkpoeder en deze vervolgens aan het interventiebureau te leveren of af te zetten met gebruikmaking van de voor magere-melkpoeder bestemde steunmaatregelen. Blijkens de verklaringen van het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft is dit ook inderdaad — zij het in beperkte mate — de praktijk. De zuivelfabriek is derhalve vrij al of niet met de veehouders te contracteren. Zijn keuze kan beïnvloed worden door het voorhanden zijn van een steunmaatregel hetgeen ook het doel is van de betrokken verordeningen teneinde aldus de overschotsituatie in deze sector te verminderen en daarmede bij te dragen tot de goede werking van de marktordening. Ik voeg hier nog aan toe dat de vrijheid van de zuivelfabriek onder verordening nr. 2793/77 groter is dan onder de vorige verordening nr. 1089/77 (PB L 131 van 1977, blz. 34) krachtens welke tussen de zuivelfabrieken en de veehouder een leveringsovereenkomst gesloten diende te worden. Door de wijziging van verordening nr. 986/68 bij Raadsverordening nr. 2624/77 (PB L 306 van 1977, blz. 4) is deze voorwaarde vervallen juist met het argument de zuivelfabriek een grotere vrijheid te gunnen zich aan veranderde omstandigheden aan te passen.

Aangezien niet de veehouder, maar de zuivelfabriek degene is aan wie de steun wordt toegekend, is de stelling van het Verwaltungsgericht dat het bedingen van controlemogelijkheden en waarborgen door de zuivelfabriek een uitbreiding van de in de verordening neergelegde steunvereisten impliceert, eveneens onjuist. De relatie tussen de zuivelfabriek en de vee-

houder is alleen van privaatrechtelijke aard en zo deze aanwezig is stelt de verordening terzake een aantal eisen teneinde te waarborgen dat de steunregeling zijn doel niet voorbijschiet. Niets in verordening nr. 2793/77 belet de zuivelfabriek naast deze minimumvereisten voorwaarden ten aanzien van de controle bij de veehouder en andere zekerheden te bedingen. Blijkens de verklaringen van het genoemde Bundesamt vindt dit ook inderdaad plaats. In het bijzonder betreft dit het recht van de zuivelfabriek de werkruimten van de veehouder te inspecteren, de boeken in te zien en informatie in te winnen. Voorts is de veehouder tot betaling verplicht van bedragen die van de zuivelfabriek zijn teruggevorderd. Blijkens de praktijk kunnen contractueel nadere bepalingen terzake overeen worden gekomen, bijvoorbeeld het stellen van een bankgarantie.

De stelling van het Verwaltungsgericht dat de zuivelfabriek zich door contractsdwang en de onmogelijkheid contractuele zekerheden te bedingen, zich niet tegen verkeerde handelwijzen van de veehouder of tegen de financiële gevolgen daarvan kan beschermen, is dan ook onjuist. Daarmede vervalt ook het argument van deze instantie dat er tussen de onderhavige gevoegde zaken en de zaken die hebben geleid tot Uw arresten 99 en 100/76 (Jurispr. 1977, blz. 861) en 77/81 (Jurispr. 1982, blz. 681) een fundamenteel verschil zou bestaan.

4. De aansprakelijkheid van de zuivelfabriek

De meer algemene twijfel van het Verwaltungsgericht over de geldigheid van verordening nr. 2793/77 is blijkens de gegeven toelichting vooral ingegeven door de mening van deze instantie dat er bij de onderhavige steunregeling geen sprake zou zijn van een tegenprestatie van de overheid in de vorm van een voordeel voor de melkfabriek. Met name vanuit het evenredigheidsbeginsel zou dit tot twijfels aanleiding kunnen geven.

De stelling dat de zuivelfabriek alleen als doorgeefluik naar de veehouder voor de speciale steun zou fungeren is echter onjuist. Zoals de Commissie in haar memorie heeft aangetoond kan de zuivelfabriek met de denaturering van ondermelk en afzet daarvan voor veevoedering een duidelijk voordeel behalen ten opzichte van de produktie van magere melkpoeder uit ondermelk en levering daarvan aan het interventiebureau. Deze stimulans is ook bewust voorzien teneinde de groeiende interventie ten gunste van magere melkpoeder af te remmen. De considerans van de Raadsverordening nr. 876/77 (PB L 106 van 1977, blz. 24) waarbij verordening nr. 986/68 met de onderhavige steunregeling voor ondermelk werd uitgebreid, spreekt in dit opzicht duidelijke taal. Van schending van het evenredigheidsbeginsel omdat de zuivelfabriek door verordening nr. 2793/77 geen voordeel zou behalen is dus geen sprake. Ik voeg daar nog aan toe dat zelfs al zou deze steunregeling zodanig zijn dat de zuivelfabriek daarvan geen direct voordeel zou genieten dit nog geen reden zou zijn om schending van het evenredigheidsbeginsel aan te nemen. De gemeenschappelijke marktordeningen mogen, teneinde de in artikel 39 van het Verdrag, opgesomde doelstellingen te realiseren, de marktdeelnemer lasten en verplichtingen opleggen welke noodzakelijk zijn (artikel 40, lid 3, le zin). Niet vereist is dat daartegenover een direct voordeel staat, dan wel dat deze ingrepen voor de marktdeelnemer op de voor hem minst belastende wijze

dienen te geschieden. De marktdeelnemer geniet immers een indirect voordeel doordat deze lasten en verplichtingen dienen om de goede werking van de marktordening te verzekeren. In vele arresten en ik noem in dit verband in het bijzonder Uw arrest in de zaak 11/70 (Jurispr. 1970, blz. 1125) is de rechtmatigheid van deze interventies beoordeeld vanuit het evenredigheidsbeginsel.

Voor wat betreft de vraag of het met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming is dat de zuivelfabriek tegenover de met uitvoering belaste instanties aansprakelijk is voor het niet verordeningsconform aanwenden van de gedenatureerde ondermelk, breng ik U in het bijzonder Uw reeds eerder genoemde arrest in de zaak 77/81 in herinnering. Aldaar stelde U (rechtsoverweging 28) dat het aankomt op de rechtsgrond voor de betaling van de premie. Indien deze rechtsgrond niet aanwezig is, in casu dus het niet nakomen van de verbintenissen bedoeld in artikel 4 van verordening nr. 2793/77, moet volgens artikel 5, lid 3, sub b, de betaalde steun van de ontvanger worden teruggevorderd of wordt deze niet uitbetaald. Aangezien aan de zuivelfabriek de steun is toegekend is deze ook tot terugbetaling cq. afzien daarvan verplicht. Een zodanige constructie is door Uw Hof uitdrukkelijk als passend en noodzakelijk omschreven om het gestelde doel te bereiken. Zoals ik al eerder heb betoogd, heeft de zuivelfabriek daarbij wel degelijk mogelijkheden zich tegen een onjuist handelen van de veehouder in te dekken.

5. Samenvatting

Aangezien de door het Verwaltungsgericht gestelde omstandigheden dat de zuivelfabriek onder het systeem van verordening nr. 2793/77 aan contractsdwang zou zijn onderworpen en niet in staat zou zijn contractuele waarborgen tegen een onjuist handelen van de veehouders te bedingen, niet van toepassing zijn, concludeer ik dat niet is gebleken van feiten of omstandigheden die twijfel kunnen doen rijzen aan de geldigheid van artikel 5, lid 3, sub b, van verordening nr. 2793/77 van de Commissie van 15 december 1977.