CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 30 november 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze zaak wordt om uitlegging verzocht van de communautaire voorschriften betreffende steun voor de verwerking van gedeeltelijk ontroomd melkpoeder tot mengvoeder. Het verzoek om een prejudiciele beslissing is gedaan in een geding tussen een Nederlandse handelaar, Trouw & Co. BV (hierna: Trouw), en het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (hierna: het interventiebureau).

De feiten

2. Blijkens de verwijzingsuitspraak verwerkte Trouw tussen 3 juni 1985 en 25 augustus 1985 gedeeltelijk ontroomd melkpoeder tot mengvoeder en ontving zij voor de hoeveelheden gebruikt poeder steun overeenkomstig artikel 2, lid 1, sub e, van verordening nr. 986/68 van de Raad in de toenmaals geldende versie.

3. Bij een controle bleek het door Trouw in deze periode geproduceerde veevoeder tussen 64,44 en 65,44 kg gedeeltelijk ontroomd melkpoeder per 100 kg eindprodukt te bevatten. Het interventiebureau vorderde terugbetaling van het gehele aan Trouw uitgekeerde steunbedrag, op grond dat artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1725/79 van de Commissie juncto artikel 1, lid 5, van dezelfde verordening, zoals gewijzigd, verlangde dat het mengvoeder, na vermenigvuldiging met een coëfficiënt 0,9, per 100 kg eindprodukt ten minste 60 kg gedeeltelijk ontroomd melkpoeder zou bevatten. In feite bleken na vermenigvuldiging met dit cijfer de door Trouw gebruikte hoeveelheden te liggen tussen 57,997 en 58,996 kg per 100 kg mengvoeder.

4. Ter terechtzitting betoogde Trouw, dat de hoeveelheid gebruikt magere-melkpoeder per 100 kg eindprodukt in de betrokken periode in werkelijkheid 60,5 kg bedroeg, dat wil zeggen 40 kg gewoon magere-melkpoeder en 20,5 kg gedeeltelijk ontroomd melkpoeder. De coëfficiënt was slechts op de laatste hoeveelheid toegepast, wat een totaal geeft van 58,45 (40 + 18,45) kg. Tussen partijen lijkt echter vast te staan, dat de werkelijk gebruikte hoeveelheid vóór vermenigvuldiging met de coëfficiënt groter was dan 60 kg, maar na toepassing van die coefficiënt op een lager cijfer uitkwam.

5. Die cijfers zijn echter niet van belang voor de aan het Hof gestelde vraag, waarbij het er in wezen om gaat, of de coëfficiënt 0,9 enkel moet worden toegepast om het te verlenen steunbedrag te bepalen, dan wel om vast te stellen of de hoeveelheid gebruikt magere-melkpoeder tenminste het niveau

* Vertaald uit het Engels.

van 60 kg per 100 kg voeder bereikt, dat vereist is om voor steun in aanmerking te komen. Met andere woorden, in welk stadium moet de coëfficiënt worden toegepast?

6. Trouw heeft nietigverklaring gevorderd van het besluit tot terugvordering van het interventiebureau, op grond dat dat besluit berust op verkeerde uitlegging van verordening nr. 1725/79, in het bijzonder met betrekking tot de toepassing van de coëfficiënt. Bij uitspraak van 5 juni 1987 heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de volgende prejudiciële vraag gesteld:

7. „Moeten artikel 1, lid 5, en artikel 4, aanhef en onder a, van de verordening (EEG) nr. 1725/79 in hun onderlinge samenhang zo worden uitgelegd dat de werkelijke hoeveelheden magere-melkpoeder per 100 kg eindprodukt met een coëfficiënt van 0,9 dienen te worden vermenigvuldigd en dat de uitkomst van die vermenigvuldiging dient te liggen tussen 60 kg en 70 kg?"

8. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zullen wij het wettelijk kader en de argumenten van partijen moeten bezien.

Het wettelijk kader

9. Artikel 10, lid 1, van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13), bepaalt dat steun kan worden verleend voor als voeder voor dieren gebruikte ondermelk en magere-melkpoeder. Algemene voorschriften voor de toekenning van deze steun zijn neergelegd in verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 (PB 1968, L 169, blz. 4). Artikel 1, sub d, van deze verordening (zoals gewijzigd bij verordening nr. 472/75 van de Raad van 27 februari 1975, PB 1975, L 52, blz. 22) definieert magere-melkpoeder als melk en karnemelk in poedervorm met een vetgehalte van ten hoogste 11%. Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 986/68 noemt de categorieën ondermelk en magere-melkpoeder waarvoor steun kan worden toegekend.

10. In zijn oorspronkelijke versie voorzag artikel 2, lid 1, in één enkele steun voor magere-melkpoeder gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder. Verordening nr. 2128/84 van de Raad van 17 juli 1984 (PB 1984, L 196, blz. 6) houdende wijziging van verordening nr. 986/68, voerde echter een onderscheid in tussen magere-melkpoeder met een vetgehalte van maximaal 7% en magere-melkpoeder met een vetgehalte tussen 9 en 11% (een produkt dat meestal wordt aangeduid als gedeeltelijk ontroomd melkpoeder). Om de hoeveelheid botervet op de gemeenschappelijke markt terug te dringen, werd voorzien in hogere steunniveaus voor het verwerken of denatureren van dat produkt. In het bijzonder bepaalde de gewijzigde versie van artikel 2, lid 1, dat onder meer steun zou worden verleend voor:

11. „e) in een zuivelfabriek rechtstreeks uit vloeibare melk geproduceerd magere-melkpoeder, met een nader vast te stellen vetgehalte tussen 9 en 11%, dat geen karnemelkpoeder bevat en dat voor de vervaardiging van mengvoeder is gebruikt;

f) in een zuivelfabriek rechtstreeks uit vloeibare melk geproduceerd magere-melkpoeder, met een nader vast te stellen vetgehalte tussen 9 en 11%, dat geen karnemelkpoeder bevat en dat volgens nader te bepalen methoden is gedenatureerd om voor de vervaardiging van mengvoeder te worden gebruikt."

12. De onderhavige zaak betreft het hierboven sub e omschreven produkt, gedeeltelijk ontroomd melkpoeder gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder.

13. Artikel 2 bis, lid 1, van verordening nr. 986/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2128/84, bepaalde de factoren waarmee bij de vaststelling van de steunbedragen rekening moest worden gehouden. In het geval van de hiervoor genoemde categorieën sub e en sub f, omvatten deze factoren de ontwikkeling van de interventieprijs van boter en de ontwikkeling van de prijs van vetten die bij het gebruik voor voederdoeleinden met melkvet concurreren.

14. De in verordening nr. 2128/84 neergelegde gedifferentieerde steunregeling werd slechts voor een bepaalde tijd ingevoerd en kwam aan het einde van het melkprijsjaar 1985/1986 te vervallen.

15. Gedetailleerde regels inzake de toekenning van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder gebruikt voor de vervaardiging van diervoeder, waren neergelegd in verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 (PB 1979, L 199, blz. 1). In het bijzonder bevatte artikel 1 de algemene voorwaarden waaraan ondermelk en magere-melkpoeder moeten voldoen om voor steun in aanmerking te komen, en bepaalde artikel 4 de vereisten inzake de samenstelling van het eindprodukt, dat wil zeggen het diervoeder.

16. Na de invoering van de hiervoor genoemde gedifferentieerde steunregeling voor ondermelk en magere-melkpoeder heeft de Commissie verordening nr. 3714/84 van 21 december 1984 vastgesteld, betreffende de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor gedeeltelijk ontroomde melk en gedeeltelijk ontroomd melkpoeder, bestemd voor diervoeding (PB 1984, L 341, blz. 65). Artikel 1 voorziet in een speciaal steunbedrag voor melkvet in de onder artikel 2, lid 1, sub e en f, van verordening nr. 986/68 vallende categorieën magere-melkpoeder met ten minste 10% melkvet.

17. De invoering van de gedifferentieerde steunregeling maakte ook wijzigingen noodzakelijk in de uitvoeringsbepalingen in verordening nr. 1725/79 van de Commissie. Bij verordening nr. 101/85 van de Commissie van 15 januari 1985 (PB 1985, L 13, blz. 12) werd artikel 1, lid 1, sub a, van verordening nr. 1725/79 gewijzigd en gedeeltelijk ontroomd melkpoeder toegevoegd aan de voor steun in aanmerking komende produkten. Een verwijzing naar gedeeltelijk ontroomd melkpoeder werd ook opgenomen in de omschrijving van mengvoeder in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1725/79, dat na deze aanvulling (in het volgende gecursiveerd) luidt als volgt:

18. „1. Als mengvoeders in de zin van artikel 2, lid 1, sub d, *e en f*, van verordening (EEG) nr. 986/68 worden beschouwd, produkten:

a) die per 100 kg eindprodukt bevatten:

— ten minste 60 kg en ten hoogste 70 kg magere-melkpoeder..."

19. Bovendien werd met de in verordening nr. 1725/79 aangebrachte wijzigingen rekening gehouden met het feit, dat na de vaststelling van de hiervóór genoemde verordening nr. 3714/84 een handelaar die gedeeltelijk ontroomd melkpoeder gebruikte bij de vervaardiging van veevoeder, zowel in aanmerking kon komen voor de speciale steun voor melkvet overeenkomstig die verordening, als voor de steun voor de totale hoeveelheid gebruikt magere-melkpoeder op grond van verordening nr. 1725/79. Om rekening te houden met de mogelijkheid van dubbele steun, werd aan artikel 1 van verordening nr. 1725/79 een nieuw lid 5 toegevoegd, dat luidt:

„5. Voor de berekening van de uit te keren steun en voor de naleving van de kwantitatieve bepalingen in deze verordening worden de hoeveelheden magere-melkpoeder, als bedoeld in artikel 2, lid 1, sub e en f, van verordening (EEG) nr. 986/68, en ondermelk, als bedoeld in artikel 2, lid 2, van die zelfde verordening, vermenigvuldigd met een coëfficiënt 0,9."

20. In de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 101/85 werd het doel van de coëfficiënt uiteengezet:

„Overwegende dat bij de berekening van de op grond van verordening (EEG) nr. 1725/79 uit te keren steun voor magere-melkpoeder rekening dient te worden gehouden met de eventueel op grond van verordening (EEG) nr. 3714/84 voor melkvet uitgekeerde steun; dat derhalve een coëfficiënt moet worden vastgesteld voor de hoeveelheid melkpoeder in het produkt."

21. Zoals gezegd, is het probleem in de onderhavige zaak, hoe deze coëfficiënt moet worden toegepast.

De argumenten van partijen

22. Uit de schriftelijke en mondelinge opmerkingen en uit het dossier in de nationale procedure blijkt, dat er drie opvattingen bestaan over de juiste toepassing van de in artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1725/79 bedoelde coëfficiënt.

23. In de eerste plaats heeft verzoekster, Trouw, in de nationale procedure en ter terechtzitting verdedigd, dat de coëfficiënt moest worden toegepast op de werkelijke hoeveelheden gedeeltelijk ontroomd melkpoeder gebruikt voor de vervaardiging van voeder, maar dat het voldoende was dat het voeder *vóór* toepassing van de coëfficiënt ten minste 60 kg gedeeltelijk ontroomd melkpoeder per 100 kg eindprodukt bevatte. In de praktijk komt dit erop neer, dat het uitgekeerde steunbedrag 10% lager wordt, zodat het doel om dubbele steun te vermijden, wordt bereikt. In deze opvatting zou Trouw in aanmerking zijn gekomen voor steun op grond van verordening nr. 1725/79, want tussen partijen staat vast, dat de door Trouw gebruikte werkelijke hoeveelheid gedeeltelijk ontroomd melkpoeder meer dan 60 kg per 100 kg voeder bedroeg.

24. Een andere door Trouw in de nationale procedure verdedigde opvatting (die niet in het rapport ter terechtzitting wordt vermeld) was, dat de coëfficiënt moest worden toegepast op de kwantitatieve vereisten genoemd in artikel 4, lid 1, sub a, eerste streepje,

van verordening nr. 1725/79. Met andere woorden, bij verwerking van gedeeltelijk ontroomd melkpoeder tot mengvoeder was het voldoende, dat het veevoeder tussen 54 en 63 kg gedeeltelijk ontroomd melkpoeder per 100 kg eindprodukt bevatte. In deze opvatting zou Trouw zeker voor steun in aanmerking zijn gekomen.

25. Ten slotte de opvatting van de Commissie. Deze was, dat de coëfficiënt op de werkelijke hoeveelheden gedeeltelijk ontroomd melkpoeder moest worden toegepast, maar dat het voeder, na de theoretische vermindering van de gebruikte hoeveelheden door toepassing van de coëfficiënt, in elk geval ten minste 60 kg gedeeltelijk ontroomd melkpoeder per 100 kg eindprodukt moest bevatten. Evenals de eerste opvatting zou deze hebben geleid tot een vermindering van het steunbedrag met 10%, maar in de praktijk zou zij verder betekenen dat een handelaar, om na toepassing van de coëfficiënt het vereiste minimum van 60% te bereiken, ten minste 66,67 kg gedeeltelijk ontroomd melkpoeder per 100 kg mengvoeder moest gebruiken. Met andere woorden, het indirecte effect van deze opvatting was een aanscherping van de samenstellingseisen van artikel 4, lid 1, sub a, eerste streepje, van verordening nr. 1725/79. Bij deze uitlegging zou Trouw niet in aanmerking komen voor steun.

26. Ik wil hieraan toevoegen, dat het interventiebureau, dat aanvankelijk de uitlegging van de Commissie volgde en terugbetaling vorderde van het aan Trouw uitgekeerde steunbedrag, in zijn latere opmerkingen deze uitlegging heeft bestreden, daar de steunregeling bij deze uitlegging voor de industrie niet aantrekkelijk en dus ondoelmatig zou zijn en het doel — vermijding van dubbele steun — eenvoudiger zou zijn te bereiken door het steunbedrag met 10% te verminderen.

Beoordeling

27. Om te bepalen welke uitlegging de juiste is, dienen wij rekening te houden met de bewoordingen van de desbetreffende bepalingen, het doel van de coëfficiënt en de onderliggende doelstellingen van de gemeenschapsregeling.

28. Zo gezien, is het duidelijk dat de hierboven als tweede weergegeven opvatting geen stand kan houden en dat de coëfficiënt in ieder geval moest worden toegepast op de werkelijke hoeveelheden gebruikt magere-melkpoeder. Ingevolge artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1725/79, zoals gewijzigd, moest de coëfficiënt worden toegepast op „... de hoeveelheden magere-melkpoeder, als bedoeld in artikel 2, lid 1, sub e..., van verordening (EEG) nr. 986/68...", met andere woorden op de hoeveelheden gedeeltelijk ontroomd melkpoeder „dat... voor de vervaardiging van mengvoeder is *gebruikt*" (cursivering van mij). In het tweede gedeelte van de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 101/85 wordt ook duidelijk verklaard, dat de coëfficiënt wordt vastgesteld „voor de hoeveelheid melkpoeder in het produkt". De opvatting, dat de coëfficiënt bedoeld is om de kwantitatieve vereisten te verlagen en niet de werkelijk gebruikte hoeveelheden, is trouwens niet in overeenstemming met het verklaarde doel van de coëfficiënt — het vermijden van dubbele steun — en gaat in tegen de algemene doelstelling van de regeling, namelijk

het gebruik van meer gedeeltelijk ontroomd melkpoeder te bevorderen.

29. De als eerste en derde genoemde uitleggingen gaan beide uit van de mijns inziens juiste veronderstelling, dat de coëfficiënt moest worden toegepast op de werkelijke hoeveelheden gedeeltelijk ontroomd melkpoeder die voor de produktie van het diervoeder zijn gebruikt. Waarover zij verschillen, is of het eindprodukt vóór of na de toepassing van de coëfficiënt aan de minimumeis van 60% moet voldoen.

30. Het punt waar het bij die twee uitleggingen in wezen om gaat, is het doel van de coëfficiënt. Was dat, zoals Trouw stelt, enkel het vermijden van dubbele steun, of was de coëfficiënt, zoals de Commissie betoogt, ook bedoeld om de vereisten inzake de samenstelling van het eindprodukt aan te passen?

31. De tekst van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1725/79 (zoals gewijzigd) lijkt op het eerste gezicht steun te geven aan de opvatting van de Commissie. De aanhef van die bepaling wekt de indruk, dat het doel van de coëfficiënt inderdaad tweeledig was, namelijk

„Voor de berekening van de uit te keren steun en voor de naleving van de kwantitatieve bepalingen in deze verordening..."

32. Ik vind in deze tekst echter niets wat erop zou kunnen duiden, dat de coëfficiënt bedoeld was om de in artikel 4, lid 1, sub a, eerste streepje, vervatte kwantitatieve vereisten te wijzigen. Wat uit de gebezigde formulering tenminste blijkt, is dat de coëfficiënt bedoeld was om die vereisten te bekrachtigen, althans niet eraan af te doen. Als men artikel 1, lid 5, leest zoals het er staat, dan kan het niet anders betekenen dan dat de aanvankelijk voorgeschreven hoeveelheden met de coëfficiënt moeten worden vermenigvuldigd om het bedrag van de uit te keren steun te bepalen.

33. Uit de considerans van verordening nr. 101/85 blijkt verder niet, dat de coëfficiënt een ander doel had dan het vermijden van dubbele steun. De tweede overweging van de considerans bestaat uit twee gedeelten. In het eerste deel wordt het te bereiken doel omschreven, namelijk dat:

„bij de berekening van de op grond van verordening (EEG) nr. 1725/79 uit te keren steun voor magere-melkpoeder rekening [wordt] gehouden met de eventueel op grond van verordening (EEG) nr. 3714/84 voor melkvet uitgekeerde steun."

34. Het tweede gedeelte vermeldt de middelen:

„dat derhalve een coëfficiënt moet worden vastgesteld voor de hoeveelheid melkpoeder in het produkt."

35. Niets in deze formulering duidt erop, dat ook een verscherping van de samenstellingsnormen werd beoogd.

36. Met het door de Commissie in haar opmerkingen aangevoerde argument, dat de derde uitlegging de onderliggende doelstellingen van de communautaire regeling beter dient, kan men natuurlijk twee kanten op. Waar het praktische gevolg van deze opvatting was, dat de industrie een grotere hoeveelheid magere-melkpoeder moest gebruiken om aan de minimum samenstellingseisen te voldoen, heeft zij die doelstellingen duidelijk bevorderd. Indien anderzijds de ge-

volgen voor de industrie zo bezwaarlijk waren, dat er praktisch geen gebruik meer werd gemaakt van de steunregeling (wat volgens de opmerkingen van het interventiebureau in ieder geval in Nederland het geval geweest schijnt te zijn), is niet duidelijk hoe de doelstellingen van de regeling door die opvatting in feite werden bevorderd.

37. Voor de derde uitlegging voert de Commissie in haar opmerkingen nog aan, dat een indirecte aanscherping van de samenstellingseisen noodzakelijk was om te voorkomen dat tegenover een toegenomen gebruik van melkvet, dat verwacht werd als gevolg van de hogere steun voor gedeeltelijk afgeroomd melkpoeder, een dienovereenkomstige vermindering zou komen te staan van het gebruik van niet-vette melkbestanddelen ten gunste van goedkopere substitutieprodukten. Volgens de Commissie bestond bij de derde uitlegging de zekerheid, dat het voeder per 100 kg eindprodukt nog steeds minimaal 60 kg niet-vette melkbestanddelen (proteïne of suiker) zou bevatten.

38. Dit argument, hoe slim bedacht ook, kan niet worden aanvaard. Artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1725/79 verlangt immers, dat het eindprodukt ten minste 60% gedeeltelijk ontroomd melkpoeder bevat en niet 60% niet-vette melkbestanddelen. Indien de Commissie bij verordening nr. 101/85 de samenstellingseisen had willen wijzigen om substitutie door goedkopere melkvreemde proteïnen of suikers te voorkomen, dan had zij dit gemakkelijk kunnen doen door artikel 4, lid 1, in die zin te wijzigen.

Conclusie

39. Mitsdien geef ik in overweging, de vraag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1, lid 5, en artikel 4, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 1725/79 moeten in hun onderlinge samenhang aldus worden uitgelegd, dat de werkelijke hoeveelheden magere-melkpoeder per 100 kg eindprodukt met een coëfficiënt 0,9 moeten worden vermenigvuldigd en dat deze hoeveelheden vóór die vermenigvuldiging dienen te liggen tussen 60 en 70 kg."