HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende inzake de door het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main bij beschikking van 3 mei 1972 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 3, tweede zin, van verordening (EEG) nr. 1403/69 van de Commissie van 18 juli 1969 moet aldus worden uitgelegd dat een dagrestant van minder dan 40 ton in aanmerking mag worden genomen wanneer het bij rationeel gebruik van de denatureringscapaciteit der onderneming is ontstaan en voor zover de volledige duur der totale denatureringswerkzaamheden overeenkomt met een gemiddelde van tenminste 40 ton per dag.

Lecourt Monaco Donner

Trabucchi Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijftien november negentienhonderdtweeënzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Monaco

(Kamerpresident)

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 26 OKTOBER 1972 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In deze door de nationale rechter naar het Hof verwezen zaak gaat het om een vordering tot betaling van een denatureringspremie voor zachte tarwe. Tot goed begrip eerst enige opmerkingen.

Om voor overschotten aan zachte tarwe, die niet als bakkerijgraan kan worden afgezet, te voorzien in aanvullende afzetmogelijkheden als veevoeder en aldus de markt voor zachte tarwe te steunen, heeft men in verordening nr. 120 van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1967, blz. 2269) de mogelijkheid ener door de interventiebureaus toe te kennen denatureringspremie voor zachte tarwe geschapen. „Algemene regels voor de denaturering van zachte tarwe" zijn te vinden in 's Raads verorde-

1 — Vertaald uit het Duits.

ning nr. 172 van 27 juli 1967 (PB 1967, blz. 2602). Ik citeer daaruit artikel 3, volgens hetwelk „het te denatureren graan . . . aan nader te bepalen minimumeisen ten aanzien van kwaliteit en hoeveelheid [moet] voldoen". Volgens artikel 4, lid 2, wordt de premie op aanvraag toegekend voor zover de (onder meer) in artikel 3 bedoelde voorschriften in acht worden genomen. Voorts wijs ik op artikel 7: „Om voor premie in aanmerking te komen moet de denaturering plaatsvinden met goedkeuring en onder controle van het interventiebureau". Verdere uitvoeringsvoorschriften gaf de Commissie achtereenvolgens in de verordeningen nrs. 242 van 30 juni 1967 (PB 1967, blz. 2963) en 956 van 12 juli 1968 (PB nr. L 164, blz. 9) alsook in de ons thans allereerst interesserende verordening nr. 1403/69 van 18 juli 1969 (PB nr. L 180, blz. 3), waarin met name wordt bepaald dat de denatureringspremie bestaat uit twee elementen, die met name rekening houden met het verschil in prijs tussen zachte tarwe en gerst, onderscheidenlijk met de forfaitair vastgestelde technische denatureringskosten of de bijzondere op de bijmenging betrekking hebbende kosten. Bovendien bepaalt artikel 4, lid 3: „De verlening van de denatureringspremie wordt afhankelijk gesteld van de uitoefening van controle door het interventiebureau op de denaturering van de zachte tarwe of de bijmenging ervan als zodanig in mengvoeders die onder post 23.07 van het gemeenschappelijk douanetarief vallen. De duur van de denaturering mag niet meer bedragen dan 1 dag per 40 ton ingezette granen. De duur van de bijmenging als zodanig in veevoeder mag niet meer bedragen dan 30 dagen per 50 ton of een werkdag van 8 uur per 20 ton ingezette granen. Het interventiebureau van elke Lid-Staat beslist welke van deze twee minimumhoeveelheden verplicht is voor de werkzaamheden waarop het controle uitoefent."

Deze voorschriften zijn ook van belang voor de graanhandelsonderneming firma Aimer, verzoekster in het hoofdgeding, die op 26 juli 1971 bij de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, verweerster in het hoofdgeding, vergunning voor de denaturering van 200 000 kg zachte tarwe door toevoeging van visolie heeft aangevraagd. Nadat deze vergunning was verleend werden er op drie achtereenvolgende dagen onderscheidenlijk 74,4, 71,5 en 27,5 ton gedenatureerd, in totaal dus minder dan het kwantum waarvoor bij de Einfuhr- und Vorratsstelle een vergunning was aangevraagd. Later heeft dit bureau wel een denatureringspremie voor de op beide eerstgenoemde dagen gedenatureerde hoeveelheden toegekend, doch niet voor de resterende hoeveelheid, die beneden het voorgeschreven dagminimum was gebleven.

De firma Aimer acht dit onjuist; volgens haar is in de voorschriften van het gemeenschapsrecht, met name in voormeld artikel 4 van verordening nr. 3, de in de richtlijnen der Einfuhr- und Vorratsstelle van 19 mei 1972 gestelde eis van een minimumdaghoeveelheid niet te vinden. Bovendien betoogt zij dat zij technisch in staat zou zijn geweest de totale partij zo te verdelen dat men telken dage het door de Einfuhr- und Vorratsstelle verlangde minimum zou hebben gehaald. Zij heeft dan ook tegen genoemde afwijzende beslissing een bezwaarschrift ingediend, en toen dit werd verworpen, bij het Verwaltungsgericht Frankfurt betaling van de denatureringspremie voor het restant (ten bedrage van 1 507,82 DM) gevorderd. In rechte heeft zij nogmaals betoogd dat de denatureringsvoorschriften van het gemeenschapsrecht wat het dagminimum betreft niet zo duidelijk zijn als de Einfuhr- und Vorratsstelle beweert. Voorts dient te worden bedacht dat het voor haar onvoordelig zou zijn geweest op de beide eerste dagen minder dan 70 ton te denatureren.

Omdat ook het Verwaltungsgericht Frankfurt van de juistheid der uitlegging die de Einfuhr- und Vorratsstelle aan artikel 4 van verordening nr. 1403 geeft niet overtuigd is, heeft het bij uitvoerig gemotiveerde beschikking van 3 mei 1972 het geding geschorst en om een prejudiciële beslissing verzocht inzake de vraag, of artikel 4, lid 3, tweede zin, van

verordening nr. 1403/69/EEG der Commissie van 18 juli 1969 in die zin moet worden uitgelegd dat verzoekster ook minder dan 40 ton graan op één dag kon denatureren, ongeacht of het de gehele te denatureren hoeveelheid graan dan wel slechts een restant betrof, dan wel in die zin dat met deze bepaling is beoogd naast de duur ook het dagminimum aan te denatureren graan aan te geven?

Wij willen thans nagaan hoe deze vraag moet worden beantwoord.

Gaat men alleen af op de tekst van artikel 4, lid 3, tweede zin, van verordening nr. 1403, volgens welke „de duur van de denaturering niet meer [mag] bedragen dan 1 dag per 40 ton ingezette granen", dan kan men inderdaad de indruk krijgen dat hier alleen sprake is van de maximumduur der denaturering van 40 ton graan en niet van een dagminimum. De verwijzende rechter heeft ook stellig gelijk wanneer hij met verwijzing naar andere gelijkluidende bepalingen van het gemeenschapsrecht opmerkt dat men het anders beter als volgt had kunnen formuleren: „Denaturering is slechts geoorloofd voor een minimumhoeveelheid van 40 ton; deze hoeveelheid moet op één dag worden gedenatureerd, ongeacht of het een begin- of restantpartij betreft".

Het is echter ongetwijfeld al evenmin juist wanneer men alleen op grond van zulk een op zichzelf staande overweging tot een juiste uitlegging der litigieuze bepaling tracht te komen. Bij de interpretatie van niet geheel duidelijke voorschriften dient men op de context en op de considerans van de litigieuze verordening en ook van vroegere desbetreffende verordeningen te letten en met zin en strekking der regeling te rade te gaan. In casu komt men dan tot het volgende resultaat.

Wat allereerst artikel 4 van verordening nr. 1403 in zijn geheel betreft, acht ik het van wezenlijk belang dat de derde zin van lid 3, betreffende denaturering door *bijmenging,* op dezelfde wijze is geredigeerd als de door het Verwaltungsgericht met name bedoelde tweede zin. In de volgende zin wordt echter van „minimumhoeveelheden" gesproken, hetgeen wil zeggen dat ook in de tweede en derde zin minimumhoeveelheden bedoeld zijn. Geldt dit voor denaturering door bijmenging, dan ligt de veronderstelling voor de hand dat bij denaturering op andere wijze van dezelfde beginselen moet worden uitgegaan; tot differentiatie bestaat redelijkerwijs geen aanleiding, vooral niet wanneer wij met doel en functie der regeling te rade gaan (waarover aanstonds meer). Dat de wetgever beide gevallen heeft willen gelijkstellen, blijkt ook duidelijk bij vergelijking met vroegere geldende voorschriften, die door verordening nr. 3 zijn vervangen. Zo zien wij dat artikel 5, lid 3, van verordening nr. 242/67 gelijkelijk denaturering door toevoeging van visolie en door bijmenging betreft, alsook dat de gebezigde terminologie met die van artikel 4, lid 3, tweede zin van verordening nr. 1403 overeenkomt. En dat men hier een dagminimum op het oog had blijkt ten duidelijkste wanneer men er de considerans der voor verordening nr. 242/67 in de plaats gekomen verordening nr. 956/68 op na slaat; daarin worden de in verordening nr. 242 genoemde hoeveelheden uitdrukkelijk minimumhoeveelheden genoemd.

Nu wij de hierbedoelde voorschriften in onderling verband bezien, dient ook te worden gewezen op artikel 5 van verordening nr. 1403: „De denatureringspremie wordt slechts verleend indien aan de in artikel 4, lid 3, vermelde voorwaarden is voldaan. Indien echter tengevolge van een moeilijkheid die een gedwongen onderbreking van de produktie veroorzaakt, welke bij de in dat lid bedoelde controle wordt geconstateerd, de voorgeschreven minimumhoeveelheid niet in één dag gedenatureerd of bijgemengd is kunnen worden, wordt de denatureringspremie uitgekeerd op basis van de die dag in werkelijkheid gedenatureerde of bijgemengde hoeveelheid." Van belang is allereerst dat hier uitdrukkelijk van dagminima voor beide wijzen van denaturering wordt gesproken. Omdat artikel 5 onmiddellijk bij artikel 4 aansluit, kan hierop niet genoeg de nadruk worden gelegd. Ook zij erop gewezen, dat artikel

5 kennelijk een uitzonderingsvoorschrift is: betaling van de denatureringspremie voor een beneden het dagminimum blijvend kwantum is slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk (er moet sprake zijn van een moeilijkheid die gedwongen onderbreking der produktie veroorzaakt), waaruit slechts kan worden geconcludeerd dat men in alle andere gevallen slechts bij denaturering van voormelde minima aanspraak op de premie kan maken. Alleen zo heeft de regeling zin.

Ten slotte zij op doel en strekking der regeling gewezen. Ongetwijfeld is denaturering in de marktordeningen een uitzonderlijk gebeuren, waarmede bovendien aanzienlijke geldsbelangen zijn gemoeid (er moeten premies worden betaald en controle worden verricht), hetgeen alleen reeds aanleiding moet geven aan de denaturering strenge eisen te stellen. Het is bijzonder veelzeggend dat volgens de considerans van verordening nr. 172/67 „de met de denaturering en de controle hierop gemoeide kosten slechts te rechtvaardigen zijn voor een bepaalde minimumhoeveelheid granen". — Daarbij komt dat met het oog op het nodige toezicht, dus om administratieve redenen, denaturering tot de bedrijven met de grootste capaciteit moet worden beperkt, hetgeen logischerwijze een minimumqwantum gedurende een bepaald tijdvak impliceert. — Ten slotte heeft de Commissie terecht betoogd dat kleine restanten die niet ter interventie kunnen worden aangeboden en waarvoor ook moeilijk afzet te vinden is, in den regel toch als veevoeder worden gebruikt, zodat daarvoor geen denatureringspremie nodig is.

Een en ander wettigt mijns inziens slechts de conclusie dat artikel 4, lid 3, tweede zin, van verordening nr. 1403 aldus is te verstaan dat er per dag minstens 40 ton graan moet worden gedenatureerd, wil men aanspraak op denaturering maken.

Gezien de casuspositie in het hoofdgeding rijst echter nog de vraag of deze regeling altijd geldt dan wel of er van kan worden afgeweken ten aanzien van restanten die bij denaturering van grotere hoeveelheden overblijven. In dit verband zij in herinnering gebracht, dat aan verzoekster vergunning tot denaturering van 200 ton zachte tarwe was verleend en dat zij daarvan binnen drie dagen rond 173 ton heeft gedenatureerd. Zou zij dagelijks slechts 40 ton hebben gendenatureerd, dan had zij er vier dagen voor kunnen uittrekken. Door haar werk anders in te delen heeft zij dus een werkdag uitgespaard en voor lagere controlekosten gezorgd. Zo gezien lijkt er geen bezwaar tegen te bestaan haar de premie ook toe te kennen voor de hoeveelheid van minder dan 40 ton die op de derde dag is gedenatureerd.

Nader onderzoek leert evenwel dat dit op het oog zo bevredigend resultaat op grond van de volgende zwaarwegende bedenking toch niet kan worden aanvaard. Het mag er in werkelijkheid niet voor worden gehouden dat het de denatureringsbedrijven vrij zou staan om, het dagminimum als maatstaf nemend, met de denaturering een langere periode te doen heengaan. Volgens de hiervoor geschetste communautaire regeling is er voor denaturering een aanvraag nodig en moet zij „met goedkeuring ..... van het interventiebureau" geschieden. Er moet dus een soort overeenkomst tussen denatureringsbedrijf en interventiebureau tot stand komen. Daarbij mogen de interventiebureaus echter, ter besparing van kosten (een aspect waarop hier wel in de eerste plaats mag worden gelet) naar concentratie streven en met name van de denatureringsbedrijven verlangen dat zij een volledig gebruik van hun capaciteit maken. Zie ik het goed, dan is dit in de Bondsrepubliek Duitsland geschied in voormelde richtlijnen van het interventiebureau van 19 mei 1972. Wij lezen daarin dat de Einfuhr- und Vorratsstelle van een voorgenomen denaturering tevoren in kennis moet worden gesteld met nauwkeurige opgave van begin en einde der denaturering en dat de denaturering „naar gelang van de capaciteit van het denatureringsbedrijf geregeld moet worden voortgezet". Wanneer de inter-

ventiebureaus echter zulke bevoegdheden hebben, kan men niet volhouden dat verzoekster over de denaturering van het door haar verwerkte kwantum vier dagen had mogen doen zodat de premie voor denaturering van een restant van minder dan 40 ton op de derde dag van haar arbeidsprogram haar niet had mogen worden ontzegd. Ook voor gevallen als in het hoofdgeding aan de orde waren moet onze slotsom derhalve luiden dat men volgens artikel 4 juncto artikel 5 van verordening nr. 1403 slechts aanspraak op de denatureringspremie kan maken wanneer er per dag minstens 40 ton graan wordt gedenatureerd.

De vraag van het Verwaltungsgericht Frankfurt moet mijns inziens op grond van deze overwegingen als volgt worden beantwoord:

Artikel 4, lid 3, tweede zin van verordening nr. 1403/69 is aldus te verstaan dat daarin behalve de duur ook de minimumhoeveelheid dagelijks te denatureren graan wordt aangegeven.