CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 16 februari 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Verzoekster in het hoofdgeding, een zuivelfabriek, verzocht het bevoegde Nederlandse orgaan om toekenning van steun krachtens verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (PB 1968, L 169, blz. 4) en krachtens verordening nr. 1105/68 van de Commissie van 27 juli 1968 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun voor ondermelk voor voederdoeleinden (PB 1968, L 184, blz. 24).

2. Nadat deze steun uiteindelijk was geweigerd omdat aan de karnemelk „een ingedikt melkprodukt" zou zijn toegevoegd, stelde zij beroep in bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te ‚s-Gravenhage, dat van oordeel was, dat zich hier een probleem van uitlegging van de gemeenschapsregeling voordeed, omdat de toepasselijke Nederlandse bepalingen daaraan identiek zijn.

3. Het College van Beroep heeft het Hof dan ook de navolgende vraag voorgelegd:

„Moet de verordening (EEG) nr. 986/68 van de Raad, meer in het bijzonder de passage ‚waaraan niets is toegevoegd' in artikel 1, onder a van die verordening, gelezen in samenhang met de bepalingen van de verordening (EEG) nr. 1105/68 van de Commissie zo worden uitgelegd dat van een steunbelemmerende toevoeging in de zin van artikel 1 van de verordening (EEG) nr. 986/68 sprake is bij toepassing van een procédé, waarbij, om het vereiste droge stofgehalte te bereiken, na de boterbereiding het daarbij gebruikte, in de karnemelk achtergebleven spoelwater aan het daartoe afgescheiden zoete karnemelk-residu wordt onttrokken, en waarbij vervolgens de aldus ingedikte zoete karnemelk weer wordt samengebracht met het zure karnemelk-residu, dat bij de boterbereiding ontstaat ?"

4. Krachtens 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), zoals gewijzigd bij verordening nr. 465/75 van de Raad van 27 februari 1975 (PB 1975, L 52, blz. 8), wordt steun verleend aan, onder meer, in de Gemeenschap geproduceerde en als voeder voor dieren gebruikte ondermelk en karnemelk, indien deze produkten aan bepaalde vereisten voldoen. Deze vereisten zijn onder meer vastgesteld bij artikel 1 van vorengenoemde verordening nr. 986/68, dat luidt als volgt:

„In de zin van deze verordening wordt verstaan onder:

a) melk:

het door het melken van één of meer koeien verkregen produkt *waaraan niets is toegevoegd*[1] en waaraan ten hoogste een deel der vetstoffen is onttrokken;

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Cursivering van mij.

b) karnemelk:

het bij het tot boter verwerken van melk of room verkregen produkt, ook indien zuur of gezuurd;

c) ondermelk:

melk en karnemelk met een vetgehalte van ten hoogste 1%."

5. De Commissie heeft de uitvoeringsbepalingen van deze verordening vastgesteld in haar verordening nr. 1105/68, zoals gewijzigd bij de verordeningen nrs. 2114/75 van 11 augustus 1975 (PB 1975, L 215, blz. 12) en 1645/78 van 13 juli 1978 (PB 1978, L 191, blz. 23). Artikel 1, lid 2, van deze verordening bepaalt dat „de steun slechts wordt verleend voor de in voedermelk verwerkte *hoeveelheid ondermelk*" De leden 4 tot en met 6 van hetzelfde artikel voegen daaraan nog de volgende vereisten toe:

„4) De ondermelk en de karnemelk die resulteren uit de verwerking van melk tot room of boter, als bestanddelen die zijn bestemd om te worden verwerkt in de voedermelk en waarvoor steun wordt verleend, mogen niet op een gezien de gebezigde produktietechniek abnormale wijze worden verdund, met name niet met water en/of wei.

5) De steun wordt verleend mits:

a) ...;

b) voor karnemelk, het gehalte aan vetloze droge stof gelijk is aan of hoger is dan 8 %.

6) De in lid 5, sub a en b, bedoelde minimumwaarden zijn evenwel niet van toepassing in de volgende gevallen:

a) indien voor het betrokken produkt het gemiddelde van de in een Lid-Staat of in een gebied van een Lid-Staat bepaalde minimumwaarden hoger ligt dan de in lid 5 vastgestelde grenswaarde. In dat geval wordt deze grenswaarde vervangen door de in de betrokken Lid-Staat of het betrokken gebied bepaalde gemiddelde waarde; deze vervanging kan worden beperkt tot de periode van het jaar waarin de bepaalde minimumwaarde wordt gebruikt;

b) ...

c) indien het droge-stofgehalte van karnemelk om gegronde technische redenen ten minste 4% bedraagt, doch lager ligt dan het vereiste minimumgehalte aan vetloze droge stof. In dat geval wordt de steun die kan worden toegekend ten opzichte van de steun voor karnemelk evenredig met de vermindering van het gehalte aan droge stof verlaagd."

6. Uit deze bepalingen blijkt, dat de steun slechts wordt toegekend voor karnemelk in

de zin van artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 986/68; in casu dient dan ook nader te worden bepaald, welke draagwijdte de bij de gemeenschapsregeling gestelde vereisten hebben.

7. Om te beginnen staat vast dat de karnemelk moet worden verkregen bij het verwerken van melk waaraan niets is toegevoegd (artikel 1, lid 1, sub b, van vorengenoemde verordening nr. 986/68). De karnemelk zou evenwel niet bij het verwerken van melk zijn verkregen, indien zij tevens gedeeltelijk resulteerde uit de toevoeging van niet van melk afkomstige stoffen, zoals spoelwater. Het absolute verbod om iets aan melk toe te voegen zou zinledig worden, indien deze toevoeging in het latere stadium, namelijk dat van de karnemelk, zou kunnen geschieden.

8. Dit standpunt wordt bevestigd door de tekst van artikel 1, lid 4, van vorengenoemde verordening nr. 1105/68 van de Commissie.

9. Verder laat de rechtspraak van het Hof ter zake geen enkele twijfel bestaan. In een zaak waarin het eveneens ging om een produkt dat was verkregen uit melk, in de zin van artikel 1 van verordening nr. 986/68 van de Raad [2], oordeelde het Hof namelijk dat:

„een produkt, voor de vervaardiging waarvan andere dan door het melken van één of meer koeien verkregen stoffen worden gebruikt, niet in aanmerking kan komen voor steunverlening krachtens voormelde interventieregeling, ongeacht de chemische samenstelling van het aldus verkregen eindprodukt."

2 — Arrest van 11 september 1983, gevoegde zaken 205 tot en met 215/82, Deutsche Milchkontor/Duitsland, Jurispr. 1983, blz. 2633.

10. Het is dus volledig duidelijk dat elke toevoeging, zowel aan de karnemelk als aan de melk, toekenning van de betrokken steun uitsluit.

11. Verzoekster in het hoofdgeding stelt verder nog, dat er in casu geen sprake is van een dergelijke toevoeging, maar eerder van „een gedeeltelijke afscheiding gevolgd door opnieuw vermengen".

12. Dienaangaande betoogt de Commissie, dat de gemeenschapsregeling niet alleen elke *toevoeging* aan de melk of de karnemelk uitsluit, maar eveneens elke *nadere bewerking* van de karnemelk, die het gehalte aan vetloze droge stof beoogt te verhogen.

13. Voor dit standpunt kan een argument worden ontleend aan de tekst zelf van vorengenoemd artikel 1, waaruit blijkt dat de karnemelk moet resulteren uit de verwerking van melk. Zou men dus een nadere bewerking toestaan, dan zou de uiteindelijk verkregen karnemelk waarvoor aanspraak op steun zou worden gemaakt, in feite ook resulteren uit een nadere bewerking van karnemelk en niet uitsluitend uit de verwerking van melk. Immers, de zoete karnemelk wordt ingedikt en het verkregen resultaat wordt vervolgens aan de zure karnemelk toegevoegd. Het door indikking of anderszins onttrekken van het water aan de zoete karnemelk en de toevoeging van de aldus verkregen ingedikte karnemelk aan de zure karnemelk zou een dergelijke nadere bewerking zijn. Hetzelfde zou gelden indien het spoelwater zou worden verdampt om de verdunde karnemelk daarin terug te winnen.

14. Deze uitlegging wordt eveneens bevestigd door de leden 5 en 6 van artikel 1 van

vorengenoemde uitvoeringsverordening van de Commissie.

15. Met de verwijzing naar het gemiddelde van de in een Lid-Staat of een gebied van een Lid-Staat vastgestelde minimumwaarden aan vetvrije droge stof heeft de verordening immers kennelijk willen verwijzen naar de waarden die zijn vastgesteld bij de boterproduktie en zonder dat enig ander procédé is toegepast, dus waarden die het natuurlijke resultaat zijn van de verwerking van melk. Immers, een dergelijke verwijzing zou geen enkele betekenis hebben, indien iedere producent de door hem gewenste waarden zou kunnen verkrijgen door de daartoe benodigde procédés toe te passen.

16. Dezelfde redenering geldt a fortiori voor lid 6, sub c. Waarom zou men namelijk een verlaging van de steun voorzien voor karnemelk met een lager droge-stofgehalte, indien een producent hoe dan ook de noodzakelijke bewerkingen zou kunnen verrichten om dit gehalte praktisch naar believen te wijzigen ?

17. Ten slotte moet dunkt mij worden beklemtoond dat de uitsluiting van elke andere bewerking dan de verwerking van melk tot boter, onontbeerlijk is om de onderhavige regeling in de praktijk te kunnen toepassen met inachtneming van het doel van de regeling: de valorisatie van de melkproduktie door middel van de valorisatie van de bij de boterbereiding verkregen bijprodukten. Bijgevolg is het van het grootste belang, dat het betrokken bijprodukt — de karnemelk — uitsluitend verkregen wordt bij de boterbereiding en niet na toevoeging van produkten met een soortgelijke chemische samenstelling (wei, ingedikte melk), die de regeling niet beoogt te steunen. Bijgevolg zou deze laatste haar doel niet bereiken, indien er niet een gedegen toezicht zou worden uitgeoefend op de herkomst van de karnemelk die voor steun in aanmerking kan komen. De Commissie heeft evenwel overtuigend aangetoond, dat een dergelijk toezicht uitermate moeilijk zou zijn, wanneer bepaalde bewerkingen zouden worden toegestaan, omdat deze niet zouden blijken uit het eindprodukt en de karnemelk dus ook bewerkingen zou kunnen hebben ondergaan, die enkel dienen te verbergen dat met het doel van de steun strijdige procédés zijn toegepast, zoals toevoeging of verdunning. Het is dus duidelijk dat de steun zijn doel slechts kan bereiken, indien zeker is dat de karnemelk uitsluitend afkomstig is van de verwerking van melk tot boter, hetgeen bij gebreke van toereikende controlemogelijkheden inhoudt, dat *elke* bewerking moet worden uitgesloten. Uit de feiten in de onderhavige zaak blijkt overigens hoe moeilijk dit wel is, omdat de nationale autoriteiten niet zelf de aard van de bewerkingen of toevoegingen aan de hier bedoelde karnemelk hebben kunnen vaststellen.

18. Gelet op het voorgaande kan het gebruik van spoelwater en de verhoging van het gehalte aan vetloze stof van de boter met behulp van welk procédé dan ook evenmin worden gerechtvaardigd door de wens om betaling van een heffing op afvalwater te voorkomen, een kwestie die voor het College van Beroep aan de orde is gesteld.

19. Om al deze redenen geef ik in overweging, de vraag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te beantwoorden als volgt.

20. „Verordening nr. 986/68 van de Raad, gelezen in samenhang met de bepalingen van verordening nr. 1105/68 van de Commissie, moet aldus worden uitgelegd, dat zowel elke toevoeging van een niet in de melk voorkomend bestanddeel is uitgesloten, als elke nadere bewerking die het gehalte aan vetloze stof in de karnemelk waarvoor aanspraak op steun wordt gemaakt, beoogt te verhogen door het water in de zoete karnemelk daaraan te onttrekken en de zoete karnemelk met de zure karnemelk samen te brengen."