van een vaste verhouding tussen de twee steunbedragen. Verondersteld wordt daarentegen dat de gemeenschapsinstanties beschikken over een beoordelingsvrijheid die hun de mogelijkheid geeft de verhouding tussen de steun voor magere melk en die voor magere-melkpoeder vast te stellen aan de hand van alle in artikel 2 bis, lid 1, genoemde marktgegevens, en die verhouding aan te passen aan de eisen van de gemeenschappelijke marktordening waaronder de betrokken produkten vallen.

2. Bij het bepalen van een „passende verhouding" in de zin van artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 986/68, tussen de steun voor magere melk en die voor magere-melkpoeder bestemd voor diervoeding, mogen de redenen die de grootte van het verschil tussen de twee steunbedragen kunnen rechtvaardigen, niet worden ontleend aan de bijzondere situatie van bepaalde belanghebbende ondernemingen of groepen van ondernemingen; zij moeten daarentegen worden gezocht in de situatie van de gehele sector en in een globale beoordeling van de verhouding tussen de twee produkten op de gemeenschappelijke markt.

3. Artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 986/68 brengt niet mee dat voor magere melk die door zuivelfabrieken wordt verkocht aan bedrijven die ze voor voederdoeleinden gebruiken, steeds een maximum prijs moet worden vastgesteld, wanneer de verhouding tussen de steunbedragen voor magere melk en voor magere-melkpoeder zodanig wordt bepaald, dat voor magere melk een relatief hogere steun wordt gegeven dan voor magere-melkpoeder.

4. De redengeving van een verordening moet worden bezien en beoordeeld in het kader van de gehele regeling waarvan die handeling deel uitmaakt. Aan de eisen van artikel 190 EEG-Verdrag is derhalve voldaan indien een uitvoeringsverordening uitdrukkelijk verwijst naar de bepalingen van de basisverordening, zodat duidelijk is met welke criteria bij de vaststelling ervan rekening is gehouden.

In zaak 35/80,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te 's-Gravenhage, in het aldaar aanhangig geding tussen

DENKAVIT NEDERLAND BV, te Voorthuizen,

verzoekster,

ondersteund door:

VERENIGING VAN NEDERLANDSE MENGVOEDERFABRIKANTEN, te 's-Gravenhage,

FACHVERBAND DER FUTTERMITTELINDUSTRIE E.V., te Hamburg,

SYNDICAT NATIONAL DES INDUSTRIELS DE L'ALIMENTATION ANIMALE, te Parijs,

interveniënten,

en

PRODUKTSCHAP VOOR ZUIVEL, te Rijswijk,

verweerder,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 en de geldigheid van artikel 1 van verordening nr. 1049/78 van de Commissie van 19 mei 1978,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore, kamerpresident, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Bij artikel 10 van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 148 van 1968, blz. 13), is een financiële steunregeling ingesteld voor in de Gemeenschap geproduceerde magere melk en mageremelkpoeder, bestemd voor diervoeder. De algemene voorschriften voor de toekenning van deze steun zijn neergelegd in verordening (EEG) nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 (PB L 169 van 1968, blz. 4). Artikel 2, lid 1, hiervan vermeldt onder de produkten waarvoor steun wordt verleend, a) in een zuivelfabriek geproduceerde en bewerkte ondermelk ... die is verkocht aan bedrijven waar deze ondermelk als voeder voor dieren wordt gebruikt, en d) mageremelkpoeder ... gebruikt voor de vervaardiging van melkpoeder. Artikel 2bis

van dezelfde verordening, ingevoegd bij verordening nr. 666/74 van de Raad van 24 maart 1974 (PB L 85 van 1974, blz. 58), bepaalt onder meer dat het steunbedrag voor magere-melkpoeder moet worden vastgesteld „binnen een (bepaalde) marge" — deze bedroeg met ingang van 22 mei 1978 minimaal 38 en maximaal 48 RE per 100 kg —, en voorts dat het steunbedrag voor magere melk in „een passende verhouding staat" met het steunbedrag voor magere-melkpoeder. Voor het melkseizoen 1978-1979 heeft die Commissie in verordening nr. 1049/78 van 19 mai 1978 (PB L 134 van 1978, blz. 26) de steun voor ondermelk vastgesteld op 4,4 RE per 100 kg en die voor magere-melkpoeder op 43 RE per 100 kg.

2. Verzoekster in het hoofdgeding, de besloten vennootschap Denkavit Nederland BV, (hierna: Denkavit), een fabrikant van mengvoeders, verbruikte tussen 1 en 15 december 1978 voor haar produktie 1 171 063 kg magere-melkpoeder. Het Produktschap voor Zuivel, het Nederlandse orgaan belast met de toepassing van de steunmaatregelen in Nederland, kende haar daarvoor een steun toe van HFL 146,32 per 100 kg, berekend overeenkomstig voornoemde bepalingen.

Denkavit tekende beroep aan tegen de beschikking van het Produktschap, aangezien het haars inziens was gebaseerd op een ongeldige gemeenschapsverordening, in casu verordening nr. 1049/78. In haar beroep wordt Denkavit gesteund door drie fabrikanten van mengvoeders op basis van magere-melkpoeder; dezen kregen op 3 september 1979 toestemming zich in het hoofdgeding te voegen.

3. Bij uitspraak van 22 januari 1980 heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie de navolgende vragen voorgelegd:

„1. Brengt een juiste uitleg van de woorden ‚passende verhouding' in artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 986/68 van de Raad — hetzij op grond van het aan het Verdrag ten grondslag liggende gelijkheidsbeginsel, hetzij op grond van het in artikel 40 van het Verdrag neergelegde discriminatieverbod, hetzij op enige andere grond — mee dat de verhouding tussen het steunbedrag voor magere-melkpoeder en dat voor magere melk gelijk behoort te zijn aan de verhouding tussen het aantal kilogrammen magere melk, waaruit één kilogram magere-melkpoeder kan worden verkregen (naar de huidige stand der techniek 10,7 à 10,8 kg) enerzijds en één kilogram magere-melkpoeder anderzijds, en is om die reden artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1049/78 van de Commissie, blijkens hetwelk de verhouding tussen beide steunbedragen 9,77 bedraagt, onverbindend?

2. Indien vraag 1 ontkennend wordt beantwoord, brengt dan een juiste uitleg van de woorden ‚passende verhouding' in artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 986/68 van de Raad — hetzij op grond van het aan het Verdrag ten grondslag liggende gelijkheidsbeginsel, hetzij op grond van het in artikel 40 van het Verdrag neergelegde discriminatieverbod, hetzij op enige andere grond — mee dat aan de Commissie bij de vaststelling van de verhouding tussen het steunbedrag voor magere melk en dat voor magere-melkpoeder een zodanig begrensde discretionaire bevoegdheid toekomt (binnen de marge waarvan met het oog op de doelstelling van deze steunbedragen rekening kan worden gehouden met de in het eerste lid van voormeld artikel genoemde elementen) dat de Commissie die verhouding niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen

op 9,77, en is om die reden artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1049/78 van de Commissie onverbindend?

3. Indien ook vraag 2 ontkennend moet worden beantwoord, brengt dan een juiste uitleg van artikel 2, lid 1, onder a, in fine, van verordening (EEG) nr. 986/68 van de Raad mee, dat voor magere melk, die aan bedrijven voor voederdoeleinden wordt verkocht, steeds een maximumprijs, als in dat artikellid bedoeld, moet worden vastgesteld, wanneer de verhouding tussen de steunbedragen voor magere melk en voor magere-melkpoeder zodanig wordt vastgesteld, dat voor magere melk een relatief hogere steun wordt gegeven dan voor magere-melkpoeder, en is om die reden verordening (EEG) nr. 1049/78 van de Commissie, nu daarbij zulk een maximumprijs voor magere melk niet is vastgesteld, onverbindend?

4. Brengt een juiste uitleg van de in artikel 190 van het Verdrag neergelegde motiveringsplicht mee dat in verordening (EEG) nr. 1049/78 van de Commissie de bij die verordening toegepaste verhouding tussen de steunbedragen voor magere melk en magere-melkpoeder geacht moet worden niet behoorlijk te zijn gemotiveerd, en is om die reden artikel 1 van laatstgenoemde verordening onverbindend?"

4. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Denkavit en door de drie interveniërende verenigingen, te dezen vertegenwoordigd door E. W. Alexander, advocaat te 's-Gravenhage, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door H. Bronkhorst, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft evenwel de Commissie verzocht, vóór 1 september 1980 cijfers over te leggen over de ontwikkeling van de toepassing van de interventieregeling voor magere-melkpoeder vanaf het melkseizoen 1976/1977.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

Alvorens op de vragen in te gaan, maakt *Denkavit* enkele inleidende opmerkingen.

Zij stelt vooreerst dat het hoofdgeding betrekking heeft op de steun voor magere melk en magere-melkpoeder en wel enkel voor zover deze produkten bestemd zijn om tot kalvervoeder te worden verwerkt, hetgeen overigens het voornaamste gebruiksdoel ervan vormt.

Magere-melkpoeder wordt verkregen door indroging van magere melk. Om 1 kg magere-melkpoeder te verkrijgen is gemiddeld ongeveer 10,75 kg magere melk nodig.

Beide produkten, die in werkelijkheid slechts één enkel produkt in verschillende vormen zijn, worden voor hetzelfde doel gebruikt. Als grondstof voor de vervaardiging van kalvervoeder zijn zij verwisselbaar. Zij worden evenwel aan de gebruikers geleverd door — of via — twee categorieën van producenten, namelijk magere melk door de zuivelfabrieken en in mengvoeders verwerkt magere-melkpoeder door zelfstandige mengvoederfabrikanten. Deze twee categorieën van

producenten zijn concurrenten op een zeer omvangrijke markt.

Omdat de gemeenschappelijke marktordening geen garantieprijs voor rundvlees omvat, was het niet mogelijk een hoge communautaire melkprijs vast te stellen, aangezien die grondstof dan te duur zou zijn geworden voor de kalvermesterij en de runderfokkerij. Daarom is een prijscorrectief ingesteld in de vorm van een „steun voor magere melk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden". Daardoor bleef magere melk betaalbaar voor de afnemers en kon de belangrijkste afzetmarkt voor dit produkt in de Gemeenschap blijven bestaan.

Krachtens verordening nr. 986/68 wordt genoemde steun verleend aan de zuivelfabrieken voor de magere melk bestemd voor diervoeding, en aan de mengvoederfabrikanten voor het in die voeders verwerkte magere-melkpoeder.

Volgens artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 986/68 is het steunbedrag voor magere melk zodanig, dat er een passende verhouding bestaat tussen dit bedrag en het voor magere-melkpoeder vastgestelde steunbedrag.

Tussen de in verordening nr. 1049/78 van de Commissie vastgestelde steunbedragen bestaat een verhouding van 9,77 (43 RE per 100 kg voor magere-melkpoeder en 4,4 RE per 100 kg magere melk). Aangezien, zoals gezegd, 1 kg magere-melkpoeder wordt verkregen uit 10,75 kg vloeibare magere melk, wordt voor een hoeveelheid vloeibare magere melk overeenkomend met 100 kg magere-melkpoeder, een steun van 47,30 RE (4,4 × 10,75) verleend. De steun toegekend voor 100 kg magere-melkpoeder ligt mitsdien 4,30 RE lager dan die voor 100 kg droge stof in vloeibare ondermelk. Dit kunstmatig in het leven geroepen verschil in kostprijs tussen de betrokken produkten kan van doorslaggevende betekenis zijn voor de keuze van de leverancier, aangezien het leidt tot een verschil van HFL 22 op de totale voederkosten voor één mestkalf; dit kan beslissend zijn voor de vraag of op het mestkalf winst of verlies wordt gemaakt. In feite heeft het er reeds toe geleid dat steeds meer magere melk wordt gebruikt in plaats van magere-melkpoeder. Aangezien het verschil nagenoeg is gehandhaafd in verordening nr. 1361/79, die in de plaats is gekomen van verordening nr. 1049/78, hebben de mengvoederfabrikanten reden om te vrezen dat het een blijvend verschijnsel is.

Met betrekking tot de *eerste vraag* meent Denkavit dat de woorden „passende verhouding" in artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 986/68 niet mogen worden gesteld tegenover de term „gelijk" in artikel 2, lid 1, sub d, van dezelfde verordening, doch dat beide termen de uitdrukking zijn van een zelfde beginsel.

Bij het gebruik van vloeibare ondermelk voor de vervaardiging van (droog) mengvoeder kan de hoeveelheid droge stof in die melk nauwkeurig worden bepaald en kan dus worden voorgeschreven dat de steun voor die droge stof gelijk moet zijn aan de steun voor magere-melkpoeder voor hetzelfde gebruik.

Magere melk voor de voeding van kalveren wordt evenwel als zodanig aan de landbouwer geleverd, zodat de daaraan verleende steun per gewichtseenheid magere melk vanzelfsprekend niet gelijk kan zijn aan die per gewichtseenheid magere-melkpoeder. Om te bereiken dat de steunverlening alleen plaats vindt voor het gehalte droge stof in de ondermelk, wordt in dit geval de term „passende verhouding" gebezigd, waardoor rekening kan worden gehouden met de ge-

middelde samenstelling van de magere melk die waar dan ook in de Gemeenschap wordt geproduceerd.

Zowel het vereiste van de „passende verhouding" als de regel van de „gelijkheid" berusten op hetzelfde beginsel: het effect van de steun op het gebruik van magere-melkpoeder en op het gebruik van magere melk voor diervoeding moet gelijk zijn.

Dit beginsel vloeit voort uit artikel 2bis, lid 1, van verordening nr. 986/68, waarin een opsomming wordt gegeven van de elementen die in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling van de steunbedragen. Geen dezer elementen rechtvaardigt een verschillende werking naargelang vloeibare magere melk dan wel magere-melkpoeder wordt gebruikt.

Hieruit volgt dat artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1049/78 ongeldig is, voor zover de Commissie een verhouding heeft vastgesteld die niet een „passende verhouding" is in de zin van artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 986/68.

De *tweede vraag* rijst enkel indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord. Gesteld dat de passende verhouding niet noodzakelijk dient overeen te komen met die tussen een gewichtseenheid magere-melkpoeder en de voor de vervaardiging daarvan noodzakelijke hoeveelheid vloeibare magere melk, dan is daarmee nog niet gezegd dat zij mag overeenkomen met de door de Commissie vastgestelde verhouding.

Volgens de rechtspraak van het Hof mogen krachtens het algemene gelijkheidsbeginsel, dat inzonderheid tot uitdrukking komt in het discriminatieverbod van artikel 40 EEG-Verdrag, gelijke omstandigheden niet verschillend worden behandeld, tenzij dat verschil objectief gerechtvaardigd is.

Schending van het beginsel van gelijke behandeling is door het Hof geconstateerd in de zogenoemde Quellmehl- (117/76 en 16/77) en Gritz-zaken (124/76 en 20/77). Al deze zaken hadden betrekking op weliswaar onderling vervangbare, maar warentechnisch verschillende produkten, waarvoor het verschil in steun minder dan 1 RE per 100 kg bedroeg. In het onderhavige geval moet a fortiori een schending worden vastgesteld, aangezien de betrokken produkten niet enkel met het oog op hun belangrijkste aanwending, namelijk diervoeding, onderling vervangbaar zijn, maar in werkelijkheid slechts twee vormen van een zelfde produkt zijn, namelijk magere melk vóór en na indroging, en aangezien het verschil in steun 4,30 RE per 100 kg bedraagt. De verlaging van de relatieve kosten van een der concurrerende produkten door middel van een door de Gemeenschap bekostigde steun, leidt noodzakelijk tot concurrentievervalsing en heeft bijzonder ernstige gevolgen.

Voor dit verschil in behandeling en deze kunstmatige bevoordeling van de zuivelfabrieken kan bovendien geen objectieve rechtvaardiging worden aangevoerd.

In het hoofdgeding heeft het Produktschap betoogd dat de relatief hogere toeslag voor teruggeleverde magere melk wordt gerechtvaardigd door het streven van de EEG om, met het oog op een stabilisering van de zuivelmarkt, te bevorderen dat op de landbouwbedrijven in de EEG zoveel mogelijk magere melk in vloeibare vorm als diervoeder wordt gebruikt teneinde de produktie, en daarmee de inlevering, van magere-melkpoeder te beperken.

Dit zou juist zijn indien het ging om de situatie in 1968, toen er een algemene steun voor magere-melkpoeder en magere melk bestond, ongeacht de diersoorten waarvoor deze produkten bestemd waren. Sedertdien heeft de markt evenwel ingrijpende wijzigingen ondergaan en het gebruik van melk voor de voedering van andere jonge dieren dan kalveren ondervindt thans felle concurrentie van plantaardige eiwitten. In deze sector is daarom een zeer hoog steunbedrag voor magere melk vastgesteld, dat inderdaad de afzet van dit produkt kan bevorderen tegenover de plantaardige produkten en daardoor de produktie van magere-melkpoeder kan beperken. In de kalversector evenwel heeft magere melk nooit geconcurreerd met enige andere eiwitbron dan magere-melkpoeder, zodat de hogere steun voor magere melk hoogstens kan leiden tot verdringing van het gebruik van magere-melkpoeder, dat dan als zodanig aan de interventie moet worden aangeboden.

Bovendien zijn in 1974 bij wijzigingsverordening nr. 666/74 in verordening nr. 986/68 meer concrete criteria opgenomen voor de vaststelling van de steunbedragen op magere-melkpoeder en magere melk. Deze criteria houden geen enkel element in ter rechtvaardiging van een ongelijke steun in de kalversector.

Het argument dat het verschil in behandeling zou zijn gerechtvaardigd door het feit dat enkel magere-melkpoeder aan de interventie kan worden aangeboden, is van geen belang; de zuivelfabriek kan immers naar believen de magere melk omzetten in magere-melkpoeder.

Het verschil in steun leidt niet tot een vergroting van het totale verbruik van magere melk en magere-melkpoeder tezamen, maar veeleer tot een meer dan evenredige verlaging van het totale verbruik van magere-melkpoeder. Het in mengvoeder verwerkte magere-melkpoeder komt immers slechts in aanmerking voor steun, indien het meer dan 60 gewichtsprocenten van het mengvoeder uitmaakt. Vloeibare magere melk daarentegen wordt steeds in aanmerking genomen wanneer zij wordt gebruikt voor diervoeding, en zulks ongeacht de gebruikte hoeveelheid. Dientengevolge kan een relatieve bevoordeling van het gebruik van vloeibare magere melk leiden tot een vermindering van het totale gebruik van magere melk en magere-melkpoeder tezamen.

Per slot kan worden gesteld dat de relatief hogere steun voor vloeibare magere melk enerzijds leidt tot een kunstmatige bevoordeling van de zuivelfabrieken (en de daarmee gelieerde mengvoederfabrieken) ten nadele van de zelfstandige mengvoederfabrikanten, en anderzijds niet leidt tot vergroting van het totale verbruik van magere melk en magere-melkpoeder tezamen.

Om al deze redenen moet worden geconstateerd dat de Commissie voor magere melk geen relatief hogere steun mocht vaststellen en dat dientengevolge artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1049/78 ongeldig is.

De *derde vraag* rijst enkel indien de twee voorgaande ontkennend worden beantwoord.

Gesteld dat de invoering van een relatief hogere steun voor vloeibare magere melk gewettigd is, dan heeft de Commissie, aldus Denkavit, artikel 2, lid 1, sub a, in fine, van verordening (EEG) nr. 986/68 geschonden door niet tegelijk de maxi-

mum prijs vast te stellen waartegen die magere melk door de zuivelfabriek mag worden verkocht.

Sedert de vaststelling ervan in 1968 luidt artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 986/68:

„1. Steun wordt verleend voor

a) in een zuivelfabriek geproduceerde en bewerkte ondermelk die zich van andere ondermelk volgens nader vast te stellen bepalingen onderscheidt en die aan bedrijven voor voederdoeleinden wordt verkocht tegen een prijs waarvoor een maximum kan worden vastgesteld".

Deze bepaling steunt op de tweede overweging van de considerans van de verordening, die luidt als volgt:

„Overwegende dat het dienstig is de betaling van de steun voor ondermelk aan de zuivelfabriek in voorkomend geval afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de zuivelfabriek zich voor de bewerkte ondermelk een prijs heeft laten betalen die niet hoger is dan een eventuele maximumprijs; . . ."

Zoals duidelijk uit de considerans blijkt, geeft het aangehaalde artikel 2 de Commissie geen discretionaire bevoegdheid om al dan niet een maximumprijs vast te stellen voor gesteunde magere melk, maar het legt haar juist de verplichting op, in voorkomend geval de steun voor magere melk aan de zuivelfabriek afhankelijk te stellen van een maximum verkoopprijs.

De in artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 986/68 bedoelde eventualiteit, die het vaststellen van een maximumprijs rechtvaardigt, bestaat in een verschil in steun voor magere-melkpoeder en vloeibare magere melk, aangezien in zo'n geval moet worden gewaarborgd dat ook de hogere steun zijn uiteindelijke bestemming, namelijk de veehouder, bereikt.

In 1968 bestond zo'n verschil in steun. Toen dit verschil in 1972 werd weggewerkt, heeft de Commissie bij verordening nr. 675/72 de in verordening nr. 1105/68 vastgestelde maximum prijs opgeheven.

Sedert het melkprijsjaar 1972/1973 was zij immers van mening dat de relatief gelijke hoogte van de steunbedragen de vaststelling van een maximum prijs overbodig maakte. Per 1 mei 1976 werden opnieuw verschillende steunbedragen vastgesteld. Op dat ogenblik had de Commissie opnieuw een maximum prijs moeten invoeren, doch zij heeft dit toen noch later gedaan. Door met ingang van 1976 een relatief hogere steun voor vloeibare magere melk vast te stellen zonder gelijktijdig daarvoor een maximum prijs te bepalen, heeft de Commissie voornoemd artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 986/68 van de Raad geschonden.

In de *vierde vraag* gaat het erom, of de in verordening nr. 1049/78 vastgestelde verhouding tussen de steunbedragen voor magere melk en magere-melkpoeder al dan niet moet worden geacht behoorlijk te zijn gemotiveerd.

De relatief hogere steun voor magere melk werd ingevoerd bij verordening nr. 935/76 van de Commissie, waarin geen enkele reden wordt opgegeven voor de wijziging in de voorheen bestaande verhouding tussen de steunbedragen voor magere-melkpoeder en voor vloeibare magere melk bestemd voor voederdoeleinden; die hogere steun werd vervolgens gehandhaafd in de verordeningen nrs.

784/76, 977/77, 1049/78 en 1361/79, waarin evenmin enige motivering voor de vastgestelde verhouding wordt gegeven.

Weliswaar behoeft de motivering van een verordening niet uitputtend en zeer gedetailleerd te zijn, doch zij moet wel de essentie van de voorschriften verklaren teneinde partijen de kans te geven voor hun rechten op te komen en het Hof van Justitie in staat te stellen toezicht uit te oefenen,

Dit betekent:

— dat de overwegingen welke voor het nemen van het besluit beslissend zijn geweest, moeten worden vermeld;

— dat inzonderheid bij uitoefening van discretionaire bevoegdheden aan die nauwkeurigheid strenge eisen moeten worden gesteld.

De betrokken verordeningen van de Commissie, en met name verordening nr. 1049/78, vermelden in het geheel niet waarom na jarenlang gelijke steunbedragen een extra steun voor vloeibare magere melk werd ingevoerd.

Het ontbreken van enige motivering heeft tot gevolg dat verordening nr. 1049/78 ongeldig is wegens schending van artikel 190 EEG-Verdrag. Aan de vaststelling dat de bestreden bepaling onverenigbaar is met de toepasselijke hogere rechtsregels en -beginselen, zou het Hof moeten toevoegen dat de Commissie de nodige maatregelen behoort te nemen om die onverenigbaarheid op te heffen.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* meent dat er geen redenen bestaan om te concluderen tot ongeldigheid van verordening nr. 1049/78.

Met betrekking tot de *eerste vraag* moet worden opgemerkt dat indien de Raad een „mathematische verhouding" tussen de steun voor magere-melkpoeder en vloeibare magere melk, zoals Denkavit voorstaat, had gewild, hij eenvoudigweg eens en voor altijd een vaste coëfficiënt had kunnen bepalen voor de steun aan vloeibare magere melk.

In werkelijkheid bevatten de leden 1 en 4 van artikel 2bis van verordening nr. 986/68 een tamelijk grote reeks elementen die nu eens betrekking hebben op vloeibare magere melk en dan weer op magere-melkpoeder, en het is op grond daarvan dat de Commissie haar besluit moet nemen binnen de grenzen van een zekere, haar toekomende discretionaire bevoegdheid. De woorden „passende verhouding" mogen dan ook niet worden opgevat als „gelijke verhouding", en het staat de Commissie vrij aan het ene produkt een relatief hoger steunbedrag toe te kennen dan aan het andere.

De tekst van artikel 2, lid 1, sub d, van verordening nr. 986/68 is niet is tegenspraak met deze conclusie, doch bevestigt haar slechts. Deze bepaling schrijft voor, dat aan in de zuivelfabriek vervaardigde en voor de produktie van mengvoeder gebruikte magere-melkpoeder dezelfde steun moet worden toegekend als voor op dezelfde wijze vervaardigde en voor hetzelfde doel gebruikte vloeibare magere melk die later als poeder in mengvoeder wordt verwerkt.

De verplichting relatief hetzelfde steunbedrag te betalen, geldt derhalve voor uiteindelijk identieke produkten welke zich in een zelfde situatie bevinden, zodat daarvoor ook geen verschillende behandeling mag gelden. Deze verplichting is niet specifiek voorgeschreven voor de andere in artikel 2, lid 1, opgesomde produkten, waarvoor de algemene regel van artikel 2bis, lid 3, tweede alinea,

blijft gelden, volgens welke de steunbedragen dienen te worden vastgestelde niet op basis van een relatieve gelijkheid, doch slechts in een passende verhouding.

Verordening nr. 1049/78 is evenmin onverenigbaar met het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag neergelegde discriminatieverbod. Met betrekking tot de beweerde discriminatie tussen producenten moet worden opgemerkt dat de fabrikanten van magere-melkpoeder voor de vervaardiging van hun produkten speciale en kostbare installaties gebruiken. Zij bevinden zich dan ook in een objectief andere situatie dan fabrikanten van vloeibare ondermelk, zodat een verschil in behandeling door de gemeenschapswetgever gerechtvaardigd voorkomt.

Wat de vergelijkbaarheid van de produkten betreft, blijkt uit de jurisprudentie van het Hof dat twee produkten gelijk moeten worden behandeld indien zij onderling vervangbaar zijn en de keuze tussen de produkten hoofdzakelijk van de aanschafkosten afhangt. Wegens de voordelen ter zake van opslag, houdbaarheid en dosering van magere-melkpoeder boven vloeibare magere melk, kan men onmogelijk stellen dat de keuze tussen het gebruik van deze twee produkten voornamelijk afhangt van de aanschafkosten.

De argumenten van Denkavit zijn mitsdien niet ter zake. Voor zover het gaat om vergelijking tussen zuivelfabrieken enerzijds en mengvoederfabrieken anderzijds, betreffen zij verschillende producenten die niet met elkaar kunnen worden vergeleken, en de vervaardiging van niet vergelijkbare produkten.

Met betrekking tot de *tweede vraag* moet worden opgemerkt dat de Gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid die haar toekomt op grond van artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, een groot aantal elementen van landbouwpolitieke aard in aanmerking kan nemen.

Bij de vaststelling van een relatief lager steunbedrag voor magere-melkpoeder dan voor vloeibare magere melk heeft zij verscheidene beweegredenen in aanmerking genomen. Zij was op de eerste plaats van mening dat er aanleiding bestond voor een zekere bevoordeling van een produkt waarvan de vervaardiging, anders dan die van magere-melkpoeder, niet bijzonder veel energie kost, en waarvan het gebruik de afgelopen jaren, wegens de voorkeur van de landbouwers voor magere-melkpoeder, een zekere vermindering te zien heeft gegeven. In de tweede plaats achtte zij het niet nodig, de producenten van magere-melkpoeder, die toch al de mogelijkheid hebben hun produkt aan de interventie aan te bieden, nog eens de zekerheid en het voordeel van een relatief hoge prijs te geven.

Deze factoren leveren voldoende rechtvaardiging op voor de toekenning van een iets hogere steun aan magere melk dan aan magere-melkpoeder.

Wat de *derde vraag* betreft, blijkt duidelijk uit de tekst van artikel 2, lid 1, sub a, dat de Commissie niet verplicht is een maximum prijs vast te stellen waartegen de melkfabrieken de magere-melkpoeder dienen te verkopen aan de bedrijven waar het poeder wordt gebruikt voor veevoer; zij beschikt wel over de bevoegdheid daartoe. Een verordening waarin niet een dergelijke maximum prijs wordt vastgesteld, kan mitsdien deswege niet als ongeldig worden beschouwd.

Met betrekking tot de *vierde vraag* meent de Commissie dat zij de motiveringsplicht voldoende heeft nageleefd door in haar verordening te verwijzen naar de elementen vermeld in artikel 2bis

van verordening nr. 986/68, en naar de marktsituatie voor magere melk en magere-melkpoeder. Een dergelijke, vrij beknopte motivering is conform de rechtspraak van het Hof van Justitie, volgens welke bij de motivering van een verordening „kan worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden welke tot haar vaststelling hebben geleid enerzijds, en van haar algemene doelstellingen anderzijds."

Op grond van het bovenstaande stelt de Commissie voor, de door het College van Beroep gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„Uit het onderzoek van verordening (EEG) 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, zijn geen omstandigheden gebleken welke aanleiding kunnen geven tot de constatering dat verordening nr. 1049/78 ongeldig is."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 23 september 1980 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door Denkavit en de aan haar zijde interveniërende partijen, alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 21 oktober 1980 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij uitspraak van 22 januari 1980, ingekomen ten Hove op 28 januari 1980, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof verscheidene vragen gesteld over de uitlegging van 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 L 169, van 1968, blz. 4), en over de geldigheid van verordening nr. 1049/78 van de Commissie van 19 mei 1978 tot vaststelling, voor het melkprijsjaar 1978/1979, van de toe te kennen steun voor magere melk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (PB L 134, van 1978, blz. 26).

2 Deze vragen zijn gesteld naar aanleiding van een geschil tussen een mengvoederfabrikant en het Produktschap voor Zuivel, het interventiebureau dat in Nederland is belast met de toepassing van de communautaire steunregeling voor melk. Het geschil betreft het bedrag van de steun voor magere-melkpoeder, die het Produktschap aan die fabrikant heeft toegekend ter zake van de tussen 1 en 15 december 1978 gebruikte hoeveelheden van dat produkt.

3 De in casu door het Produktschap toegepaste nationale bepalingen zijn gebaseerd op verordening nr. 1049/78 van de Commissie van 19 mei 1978 tot vaststelling van de toe te kennen steun voor magere melk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden. In artikel 1 van deze verordening werd het per 22 mei 1978 toepasselijke steunbedrag vastgesteld op 43 RE/100 kg voor magere-melkpoeder en 4,40 RE/100 kg voor magere melk. De bevoegdheid tot het vaststellen van die steunbedragen is de Commissie verleend bij verordening nr. 662/74 van de Raad van 28 maart 1974 (PB L 85, van 1974, blz. 51), waardoor de zogenoemde procedure van het Comité van beheer, bedoeld in artikel 30 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 L 148, van 1968, blz. 13), op dit gebied van toepassing is verklaard.

4 Tegen het besluit van het Produktschap tot toekenning van bovenbedoelde steun heeft de mengvoederfabrikant beroep ingesteld, daartoe met name stellende dat dat besluit is gebaseerd op een verordening die, door voor vloeibare magere melk een hogere steun vast te stellen dan voor magere-melkpoeder, in strijd is met 's Raads verordening nr. 986/68, die onvoldoende is gemotiveerd en een met het Verdrag strijdige discriminatie inhoudt.

5 Om dit vraagstuk betreffende de geldigheid van verordening nr. 1049/78 van de Commissie te kunnen oplossen, heeft de nationale rechterlijke instantie waarbij het beroep is ingesteld, het Hof vragen voorgelegd over de uitlegging van verordening nr. 986/68 van de Raad.

De eerste vraag

6 In de eerste plaats vraagt de nationale rechterlijke instantie hef Hof, of de woorden „passende verhouding" in artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 986/68 van de Raad inhouden dat de steun voor magere melk en die voor magere-melkpoeder steeds moeten worden vastgesteld volgens het criterium van artikel 2, lid 1, sub d, van die verordening, dat wil zeggen met inachtneming van de verhouding tussen één kilogram magere-melkpoeder en het aantal kilogrammen magere melk waaruit één kilogram magere-melkpoeder kan worden verkregen (omstreeks 10,75 kg magere melk voor 1 kg magere-melkpoeder). Met deze vraag wenst de nationale rechter-

lijke instantie te doen vaststellen of verordening nr. 1049/78 van de Commissie onverenigbaar is met de artikelen 2, lid 1, sub d, en 2bis, lid 3, tweede alinea, van 's Raads verordening nr. 986/68, omdat daarbij een steunbedrag voor magere melk is vastgesteld dat, met voorbijgaan aan voornoemd criterium, uitgaat van een verhouding van 9,77 kg magere melk voor 1 kg magere-melkpoeder, waardoor het eerste produkt ten opzichte van het tweede wordt bevoordeeld.

7 Het probleem dat hiermee aan het Hof is voorgelegd, is in feite of de in artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 986/68 bedoelde „passende verhouding" tussen de steun voor vloeibare magere melk en die voor magere-melkpoeder iets anders is dan de vaste verhouding bedoeld in artikel 2, lid 1, sub d, van die verordening.

8 Laatstgenoemd artikel bepaalt in lid 1:

„Steun wordt verleend voor

a) in een zuivelfabriek geproduceerde en bewerkte ondermelk die ten opzichte van andere ondermelk volgens nader vast te stellen bepalingen is gedifferentieerd en die aan bedrijven waar deze ondermelk als voeder voor dieren wordt gebruikt is verkocht tegen een prijs die niet hoger is dan een eventueel vastgestelde maximumprijs;

b) ondermelk die als voeder voor dieren is gebruikt in de bedrijven waar zij uit eigen produktie ter beschikking is gekomen;

c) magere-melkpoeder dat volgens nader vast te stellen methoden gedenatureerd is;

d) magere-melkpoeder en in een zuivelfabriek geproduceerde en bewerkte ondermelk die zijn gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder. De steun voor een bepaalde hoeveelheid ondermelk die is gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder is gelijk aan de steun die zou zijn verleend voor de hoeveelheid mager melkpoeder die uit de genoemde hoeveelheid ondermelk kan worden verkregen."

9 In deze bepaling wordt onderscheiden tussen twee categorieën van magere melk: enerzijds melk die rechtstreeks „als voeder voor dieren wordt ge-

bruikt" — bedoeld sub a, b en c —, en anderzijds de bijzondere produkten bedoeld sub d, namelijk de melk die is gebruikt „voor de vervaardiging van mengvoeder".

10 Het beginsel dat de steun voor magere melk en voor magere-melkpoeder moet worden vastgesteld met inachtneming van de verhouding tussen een bepaalde hoeveelheid magere melk en de hoeveelheid magere-melkpoeder die daaruit kan worden verkregen, is enkel geformuleerd in het kader van het bepaalde sub d van artikel 2, lid 1. Hieruit blijkt duidelijk dat dit beginsel niet voor alle categorieën van magere melk geldt, doch enkel voor de uitdrukkelijk sub d bedoelde produkten, dat wil zeggen „in een zuivelfabriek geproduceerde en bewerkte" melk die is gebruikt „voor de vervaardiging van mengvoeder". In die gebruiksfase zijn vloeibare magere melk en magere-melkpoeder immers ontegenzeglijk als vergelijkbare produkten te beschouwen.

11 Het is dus slechts ten aanzien van in een zuivelfabriek geproduceerde en bewerkte, voor de vervaardiging van mengvoeder gebruikte magere melk dat de producent van voor dat doel gebruikte magere-melkpoeder op grond van het bepaalde in artikel 2, lid 1, sub d, kan verlangen dat de steun voor deze beide produkten wordt vastgesteld volgens de in die bepaling bedoelde vaste verhouding.

12 Voor de produkten bedoeld sub a, b, en c van artikel 2, lid 1, kunnen de criteria die bij de vaststelling van het steunbedrag een rol spelen, dus niet worden ontleend aan het bepaalde sub d van dat artikel. Zij zijn te vinden in artikel 2bis van verordening nr. 986/68 van de Raad, zoals aangevuld door verordening nr. 666/74, bepalende dat het steunbedrag voor magere melk zodanig wordt vastgesteld, dat er een „passende verhouding" bestaat met het steunbedrag voor magere-melkpoeder.

13 Voornoemd artikel 2bis vermeldt in zijn eerste lid de elementen die bij de vaststelling van de steunbedragen in aanmerking zijn te nemen. Uit deze opsomming blijkt dat het bepalen van een „passende verhouding" tussen de steunbedragen voor de betrokken produkten een complexe beoordeling vergt, die zowel betrekking heeft op de marktsituatie, de ontwikkeling van de prijzen en de voorzieningssituatie voor magere melk en magere-melkpoeder als op het gebruik van die produkten voor voederdoeleinden.

14 Deze beoordeling sluit de toepassing uit van het criterium van artikel 2, lid 1, sub d, waarbij wordt uitgegaan van een vaste verhouding tussen de beide steunbedragen. Verondersteld wordt daarentegen dat de gemeenschapsinstanties beschikken over een beoordelingsvrijheid die hun de mogelijkheid geeft de verhouding tussen de steun voor magere melk en die voor magere-melkpoeder vast te stellen aan de hand van alle in artikel 2bis, lid 1, genoemde marktgegevens, en die verhouding aan te passen aan de eisen van de gemeenschappelijke marktordening waaronder de betrokken produkten vallen.

15 Zo'n soort regeling is nu juist te vinden in verordening nr. 1049/78 van de Commissie. In de eerste overweging immers wordt artikel 2bis, lid 1, van 's Raads verordening nr. 986/68 uitdrukkelijk genoemd, en daarmee wordt te verstaan gegeven dat bij de vaststelling van de steun voor magere-melkpoeder en magere melk op 4,40 RE/100 kg, respectievelijk 43 RE/100 kg de in die bepaling genoemde elementen in aanmerking zijn genomen teneinde te komen tot een „passende verhouding" tussen die steunbedragen in de zin van artikel 2bis, lid 3, tweede alinea.

16 Het uitgaan van zulk een „verhouding" tussen de steunbedragen voor magere melk en magere-melkpoeder komt overigens niet in strijd met het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag.

17 Immers, de omstandigheid dat bij de vaststelling van de steun voor magere melk die voor voederdoeleinden is gebruikt, rekening moet worden gehouden met tal van elementen betreffende de marktsituatie, sluit op zichzelf al uit dat een relatief hogere steun voor magere melk als discriminerend voor magere-melkpoeder kan worden beschouwd, wanneer het verschil tussen de twee steunbedragen beantwoordt aan de behoeften van de betrokken markten en aan de eisen van de gemeenschappelijke marktordening waaronder die produkten vallen.

18 Om al deze redenen moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat de woorden „passende verhouding" in artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 986/68 van de Raad niet inhouden dat het steunbedrag voor magere melk en dat voor magere-melkpoeder, bestemd voor voederdoeleinden en niet bedoeld in artikel 2, lid 1, sub d, noodzakelijk zodanig moeten

worden vastgesteld, dat de verhouding tussen deze bedragen gelijk is aan de verhouding tussen één kilogram magere-melkpoeder en het aantal kilogrammen magere melk waaruit die hoeveelheid magere-melkpoeder kan worden verkregen. Verordening nr. 1049/78 van de Commissie, die uitgaat van een juiste uitlegging van genoemd artikel, is in zoverre dus niet ongeldig.

De tweede vraag

19 Zo de eerste vraag ontkennend zou worden beantwoord, wenst de nationale rechterlijke instantie vervolgens te vernemen, of de Commissie in artikel 1 van verordening nr. 1049/78 de haar ingevolge artikel 2bis, lid 1, van 's Raads verordening nr. 986/68 toekomende discretionaire bevoegdheid in casu te buiten is gegaan bij het bepalen van een „passende verhouding" tussen de steun voor magere melk en die voor magere-melkpoeder in de zin van artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van laatstgenoemde verordening.

20 Gelijk reeds opgemerkt, is de Commissie gehouden bij de vaststelling van de steunbedragen voor magere melk en magere-melkpoeder die voor voederdoeleinden zijn gebruikt, alle in artikel 2bis, lid 1, van verordening nr. 986/68 genoemde elementen in aanmerking te nemen, opdat de verhouding tussen de beide steunbedragen beantwoordt aan de behoeften van de markt van de beide produkten en aan de eisen van de betrokken gemeenschappelijke marktordening.

21 Bij die afweging mogen de redenen die de grootte van het verschil tussen het steunbedrag voor magere melk en dat voor magere-melkpoeder kunnen rechtvaardigen, niet worden ontleend aan de bijzondere situatie van bepaalde belanghebbende ondernemingen of groepen van ondernemingen; zij moeten daarentegen worden gezocht in de situatie van de gehele sector en in een globale beoordeling van de verhouding tussen de twee produkten op de gemeenschappelijke markt.

22 In dit verband kan niet worden ontkend dat de afzet- en gebruiksvoorwaarden voor magere melk en magere-melkpoeder die voor voederdoeleinden zijn gebruikt, niet dezelfde zijn, met name omdat laatstgenoemd produkt gemakkelijker kan worden verduurzaamd, opgeslagen en gedoseerd dan het

eerste, en omdat magere-melkpoeder gemakkelijker dan vloeibare magere melk kan worden afgezet op andere markten, bijvoorbeeld die van voedermiddelen voor andere dieren dan kalveren.

23 Evenmin kan worden ontkend dat magere-melkpoeder in aanmerking komt voor de voordelen van de interventieregeling overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 804/68, terwijl voor magere melk een dergelijke regeling niet bestaat.

24 Bovendien vormt de mogelijkheid om magere-melkpoeder voor interventie aan te bieden, een bron van problemen voor de goede werking van de betrokken gemeenschappelijke marktordening, aangezien de verwerking van magere melk tot magere-melkpoeder, juist om dit produkt voor interventie te kunnen aanbieden, daardoor wordt aangemoedigd, waardoor de financiële belasting van deze regeling wordt vergroot. Blijkens het antwoord van de Commissie op een schriftelijke vraag uit het Europees Parlement (nr. 1150/79 van 23 november 1979; PB C 66, van 1979, blz. 46) is de verwerking van magere melk tot magere-melkpoeder in 1978 toegenomen met 8,9 % ten opzichte van het voorafgaande jaar.

25 Gelet op het voorgaande, kan dus niet worden gezegd dat de Commissie, door de steunbedragen op een dusdanig peil vast te stellen, dat de verhouding tussen de steunbedragen voor magere melk en magere-melkpoeder die bestemd zijn voor voederdoeleinden, 9,77 bedroeg, een kennelijke fout heeft gemaakt of misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid dan wel de grenzen van haar beoordelingsvrijheid heeft overschreden.

26 Op de tweede vraag moet mitsdien worden geantwoord dat de Commissie, door in verordening nr. 1049/78 de steunbedragen op een dusdanig peil vast te stellen, dat de verhouding tussen de steunbedragen voor magere melk en magere-melkpoeder die zijn gebruikt voor voederdoeleinden, 9,77 bedroeg, de grenzen van de haar ingevolge artikel 2bis van verordening nr. 986/68 toekomende beoordelingsvrijheid niet heeft overschreden.

De derde vraag

27 In de derde plaats vraagt de nationale rechterlijke instantie, voor het geval de tweede vraag ontkennend zou worden beantwoord, of een juiste uitlegging van artikel 2, lid 1, sub a, in fine, van verordening nr. 986/68 meebrengt, dat

voor magere melk die aan bedrijven voor voederdoeleinden wordt verkocht, steeds een maximum prijs, als in dat artikellid bedoeld, moet worden vastgesteld, wanneer de verhouding tussen de steunbedragen voor magere melk en voor magere-melkpoeder zodanig wordt vastgesteld, dat voor magere melk een relatief hogere steun wordt gegeven dan voor magere-melkpoeder, en of om die reden verordening nr. 1049/78, nu daarbij zulk een maximum prijs voor magere melk niet is vastgesteld, onverbindend is.

28 Ingevolge artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 986/68 wordt steun verleend voor in een zuivelfabriek geproduceerde en bewerkte magere melk, die aan bedrijven voor voederdoeleinden is verkocht „tegen een prijs die niet hoger is dan een eventueel vastgestelde maximum prijs".

29 Blijkens de bewoordingen van deze bepaling is de vaststelling van een maximum prijs voor de verkoop door de zuivelfabrieken van magere melk aan bedrijven die ze gebruiken voor voederdoeleinden, slechts voorzien voor deze categorie van magere melk en dan nog als een mogelijkheid en niet als een noodzakelijke voorwaarde voor de steunverlening.

30 Zo men, gelijk verzoeker in het hoofdgeding, zou aannemen dat het woord „eventueel" betrekking heeft op het geval dat een „passende verhouding", niet overeenkomend met de vaste verhouding bedoeld in artikel 2, lid 1, sub d, van verordening nr. 986/68, wordt toegepast, dan zou men artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van die verordening van iedere zin beroven, omdat de verplichting om steeds een maximum prijs in te stellen wanneer de betrokken steunbedragen niet een vaste verhouding vertonen, juist tot gevolg zou hebben dat in de in die bepaling genoemde criteria ter vaststelling van de steun voor magere melk, een automatisme werd ingebracht dat door artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 986/68 wordt uitgesloten en dat in strijd is met de uitgangspunten van artikel 2bis, lid 1.

31 Gelet op het voorgaande, moet dus op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 986/68 van de Raad niet meebrengt dat voor magere melk die door zuivelfabrieken wordt verkocht aan bedrijven die ze voor voederdoeleinden gebruiken, steeds een maximum prijs moet worden vastgesteld, wanneer de verhouding tussen de steunbedragen voor magere melk en voor magere-melkpoeder zodanig wordt bepaald, dat voor magere melk een relatief hogere steun wordt gegeven dan voor magere-melkpoeder. Het feit dat in verordening nr. 1049/78 van de Com-

missie niet een dergelijke maximum prijs is vastgesteld, tast de geldigheid van deze verordening dus niet aan.

De vierde vraag

32 In de vierde plaats vraagt de nationale rechterlijke instantie tenslotte, of verordening nr. 1049/78 van de Commissie voldoet aan de motiveringsplicht, neergelegd in artikel 190 EEG-Verdrag.

33 De redengeving van deze verordening moet worden bezien en beoordeeld in het kader van de gehele regeling waarvan deze handeling deel uitmaakt.

34 Verordening nr. 986/68 bevat in artikel 2bis, lid 1, de regels die de vaststelling van de steun voor magere melk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden, beheersen.

35 Verordening nr. 1049/78 van de Commissie verwijst in de eerste overweging uitdrukkelijk naar die bepaling, zodat duidelijk is met welke criteria rekening is gehouden zowel bij de vaststelling van de steun voor magere melk als voor de bepaling van de in aanmerking te nemen marge tussen deze steun en die voor magere-melkpoeder. De tweede overweging preciseert dat de in casu vastgestelde steunbedragen voortvloeien uit „de toepassing van deze voorschriften bij de huidige markttoestand".

36 Geplaatst in het kader waarin zij is vastgesteld, namelijk dat van verordening nr. 986/68, voldoet verordening nr. 1049/68 dus aan de motiveringseis van artikel 190 van het Verdrag.

Kosten

De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

Uitspraak doende op de vragen, door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij uitspraak van 22 januari 1980 gesteld,

verklaart voor recht:

1. De woorden „passende verhouding" in artikel 2bis, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 986/68 van de Raad houden niet in, dat het steunbedrag voor magere melk en dat voor magere-melkpoeder, bestemd voor voederdoeleinden en niet bedoeld in artikel 2, lid 1, sub d, noodzakelijk zodanig moeten worden vastgesteld, dat de verhouding tussen deze bedragen gelijk is aan de verhouding tussen één kilogram magere-melkpoeder en het aantal kilogrammen magere melk waaruit die hoeveelheid magere-melkpoeder kan worden verkregen. Verordening nr. 1049/78 van de Commissie, die uitgaat van een juiste uitlegging van genoemd artikel, is in zoverre dus niet ongeldig.

2. Door in verordening nr. 1049/78 de steunbedragen op een dusdanig peil vast te stellen, dat de verhouding tussen de steunbedragen voor magere melk en magere-melkpoeder die zijn gebruikt voor voederdoeleinden, 9,77 bedroeg, heeft de Commissie de grenzen van de haar ingevolge artikel 2bis van verordening nr. 986/68 toekomende beoordelingsvrijheid niet overschreden.

3. Artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 986/68 van de Raad brengt niet mee dat voor magere melk die door zuivelfabrieken wordt verkocht aan bedrijven die ze voor voederdoeleinden gebruiken, steeds een maximum prijs moet worden vastgesteld, wanneer de verhouding tussen de steunbedragen voor magere melk en voor magere-melkpoeder zodanig wordt bepaald, dat voor magere melk een relatief hogere steun wordt gegeven dan voor magere-melkpoeder. Het feit dat in verordening nr. 1049/78 van de Commissie niet een dergelijke maximum prijs is vastgesteld, tast de geldigheid van deze verordening dus niet aan.

4. Geplaatst in het kader waarin zij is vastgesteld, namelijk dat van verordening nr. 986/68, voldoet verordening nr. 1049/78 aan het motiveringsvereiste van artikel 190 van het Verdrag.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 januari 1981.

De griffier

A. Van Houtte

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 21 OKTOBER 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — Het is voor de Gemeenschap van wezenlijk belang dat een gedeelte van de overproduktie van zuivelprodukten kan afvloeien naar de fabricage van diervoeders. Daarom wordt in 's Raads verordening nr. 804/68 van 27 juni 1968, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten, en wel in het kader van de interventieregeling, steun voorzien om niet alleen het gebruik van *vloeibare* ondermelk voor voederdoeleinden en voor de vervaardiging van caseïne (artikelen 10 en 11), maar ook van magere-melk*poeder* voor voederdoeleinden mogelijk te maken. Het bedrag van deze steun moet zodanig zijn dat de fabricage van diervoeders, met name voor de kalvermesterij, en de fabricage van caseïne en caseïnehoudende produkten concurrerend wordt.

Voor het melkprijsjaar 1968/1969 werd bij verordening nr. 825/68 van de Raad van 28 juni 1968 de steun voor ondermelk bestemd voor voederdoeleinden vastgesteld op 1,50 RE per 100 kg en die voor magere-melkpoeder, bestemd voor hetzelfde doel, op 8,25 RE per 100 kg.

De algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor

1 — Vertaald uit het Frans.