CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL S. ROZÈS VAN 23 SEPTEMBER 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het Tribunal administratif te Parijs heeft het Hof twee prejudiciële verwijzingen voorgelegd over in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgestelde verordeningen, waarbij aan de handelaars die aan de daarin gestelde voorwaarden voldoen, gemeenschapssteun wordt toegekend. Deze twee verordeningen vormen een onderdeel van het beleid van de Gemeenschap om de ondermelkoverschotten af te zetten. In het eerste geval (zaak 272/81, RU-MI) werd de melk gedenatureerd tot melk bestemd voor het voederen van andere dieren dan jonge kalveren; in het tweede geval (zaak 273/81, société Laitière de Gacé), werd zij verwerkt tot caseïne, een tamelijk ver bewerkt produkt, met name bestemd voor de voedingsindustrie.

In beide gevallen konden de in de gemeenschapsregeling voorziene aanzienlijke steunbedragen niet worden toegekend, omdat de handelaar niet had voldaan aan een technisch voorschrift dat volgens de Commissie beslist noodzakelijk was voor de verwezenlijking van de doelstellingen van deze regeling. Toch staat het in beide zaken buiten kijf dat de verwerkte melk uit de communautaire circulatie is genomen, dat het verwerkte produkt de door de regeling voorziene bestemming heeft gekregen, dat de handelaars te goeder trouw waren en dat het niet uitbetalen van de steun voor hen een aanzienlijke verliespost betekent.

Ondanks de zoëven genoemde overeenkomst tussen beide zaken geef ik er de voorkeur aan in elke zaak afzonderlijk conclusie te nemen. In beide zaken wordt het fundamentele vraagstuk van de geldigheid van het niet-nagekomen technisch voorschrift aan de orde gesteld in het licht van een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht: het evenredigheidsbeginsel. Terecht wijst de vertegenwoordiger van de Commissie er evenwel op, dat de geldigheid van een verordening geval voor geval aan dat beginsel moet worden getoetst. Deze toetsing geschiedt door de verhouding tussen de door een regeling nagestreefde doelstellingen en de voor hun verwezenlijking aangewende middelen te onderzoeken. Deze doelstellingen en middelen kunnen van regeling tot regeling sterk uiteenlopen, zodat ook het onderzoek van de verhouding tussen beide noodzakelijkerwijs in dezelfde mate zal verschillen.

Bij dit — reeds afdoende — argument komt nog, dat alleen in zaak 272/81 (RU-MI) het Tribunal administratif een vraag betreffende de uitlegging van de terzake geldende verordening heeft gesteld.

Deze conclusie betreft dus alleen die zaak.

I — Eerst wil ik de feiten in herinnering brengen.

Op 14 mei 1979 diende de vennootschap RU-MI (Rungis-Milk) sàrl, met een kapitaal van FF 500 000, een offerte in voor 250 ton magere-melkpoeder, zulks krachtens verordening nr. 1844/77 van

1 — Vertaald uit het Frans.

de Commissie van 10 augustus 1977. Artikel 1 van die verordening voorziet in een bijzondere steun voor de aldus bij inschrijving verkochte melk, indien zij wordt gedenatureerd volgens onder meer één van de in punt 1 van de bijlage bij verordening nr. 368/77 van de Commissie van 23 februari 1977 vermelde procédés (artikel 9, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1844/77).

Daar de offerte van RU-MI niet hoger was dan het door de Commissie bepaalde maximumsteunbedrag en vergezeld ging van de vereiste bankgarantie, werd zij op 22 mei 1979 aan RU-MI toegewezen door de vennootschap Interlait, die door het FORMA (Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles), het bevoegde Franse interventiebureau, is belast met het beheer van de inschrijvings- en denatureringsovereenkomsten. Bij overeenkomsten van 22 en 28 mei 1979 verkocht RU-MI onder meer 50 ton, afkomstig uit de inschrijving, aan de vennootschap Biard — een door Interlait erkend bedrijf —, op voorwaarde dat Biard de denaturering zou verrichten volgens procédé I B, bedoeld in punt 1 van de bijlage bij verordening nr. 368/77. Bij dat procédé wordt de denaturering van magere-melkpoeder bewerkstelligd door aan 100 kg melk toe te voegen: ten minste 20 kg vismeel dat niet reukloos is gemaakt of nog een sterke geur heeft, 300 g ijzer in de vorm van ijzersulfaat, heptahydraat, en 120 g koper in de vorm van kopersulfaat, pentahydraat. Op 6 juni 1979 gaf Interlait aan RU-MI de noodzakelijke verwerkingsvergunning af, op voorwaarde dat de denaturering zou plaatsvinden in het bijzijn van een erkend controleur. Van 11 tot 16 juni 1979 vond metterdaad in het bedrijf van Biard de denaturering plaats in tegenwoordigheid van de controleur en werden representatieve monsters van het verwerkte produkt getrokken voor nader onderzoek.

Nadat deze monsters door het Bureau des produits laitiers van de Service vétérinaire d'hygiène alimentaire van het ministerie van Landbouw waren onderzocht, zag Interlait zich verplicht RU-MI bij brief van 21 augustus 1979 mee te delen dat zij het in artikel 13, lid 7, van verordening nr. 1844/77 bedoelde denatureringsbewijs niet kon opmaken en haar evenmin haar waarborgsom kon teruggeven, tenzij het FORMA een andere mening was toegedaan. Bij het onderzoek was namelijk gebleken dat „de denaturering niet overeenkomstig de voorschriften was verricht vanwege de grootte van de korrels kopersulfaat", die resulteerde in „een heterogeen mengsel dat een nauwkeurige dosering onmogelijk maakte." Door de weigering van het denatureringsbewijs werd RU-MI de steun waarop zij aanspraak maakte onthouden, daar artikel 14 van verordening nr. 1844/77 de uitbetaling van die steun afhankelijk stelt van de overlegging van dat bewijs. Daar het FORMA de waarborgsom niet kon vrijgeven, leed RU-MI door de inhouding van de waarborgsom en de weigering van de denatureringssteun voor de betrokken 50 ton een verlies van FF 270 100.

Bij brief van 17 september 1979 verzocht de beheerder van RU-MI het FORMA, te onderzoeken of de steun kon worden toegekend en de waarborgsom vrijgegeven. Hij betoogde met name dat Biard hem had meegedeeld, dat zij sedert enkele jaren bij dezelfde leverancier gekocht kopersulfaat gebruikte en nooit had betwijfeld dat het produkt aan de

normen inzake de korrelgrootte voldeed. Hij wees er tevens op, dat er van het gedenatureerde produkt niets meer over was, daar het inmiddels in overeenstemming met verordening nr. 1844/77 was verbruikt. Bij brief van 17 januari 1980 herhaalde hij zijn verzoek in de vorm van een verzoek om een voor beroep vatbare beschikking.

In een telexbericht van 7 februari 1980 wees het FORMA de Commissie er met name op dat volgens haar het doel van de verordening was bereikt, „daar het interventiebureau zich ervan heeft vergewist dat het poeder is gedenatureerd voor gebruik als voeder voor varkens en pluimvee", en vroeg het of het, „gelet op de onevenredigheid tussen sanctie en gemaakte fout", niet mogelijk was „de steun uit te betalen en de waarborgsom vrij te geven, of anders een boete op te leggen."

Daarop stelde de Commissie een aanvullende analyse voor, die de volgende uitkomsten had, welke door de Dienst veterinaire voedingshygiëne bij brief van 19 mei 1980 aan het FORMA werden medegedeeld:

— „de minimumhoeveelheden tracers, toegevoegd volgens het in bijlage bij verordening nr. 368/77 omschreven procédé 1 B, zijn in acht genomen;

— „eveneens zijn de voorschriften inzake de kenmerken waaraan de gebruikte denatureringsstoffen moeten voldoen, in acht genomen en zijn met name ten minste 30 % van de kopersulfaatkorrels kleiner dan 200 micron", zoals voorzien in punt 3 B van dezelfde bijlage;

— daarentegen is het gebruikte kopersulfaat wegens het feit dat „de grootte van de korrels sterk uiteenliep" en dat daarin grote ongemalen kristallen voorkwamen die enkele millimeters groot konden zijn", „niet gelijkmatig verdeeld in het ... monster van het eindprodukt", zulks in strijd met hetgeen sub D van hetzelfde punt is voorgeschreven.

Uit deze verklaringen blijkt, dunkt mij, dat RU-MI slechts één bepaling niet heeft nageleefd, namelijk die betreffende de gelijkmatige verdeling. Daar ten minste 30 % van de kopersulfaatkorrels kleiner was dan 200 micron, kan daarentegen niet worden ontkend dat is voldaan aan de verplichting, zeer fijn gemalen kopersulfaat te gebruiken.

Bij telexbericht van 17 juni 1980 deelde het FORMA deze resultaten mee aan de Commissie; het wees erop dat de slechte verdeling van het kopersulfaat bij de eerste reeks analyses was vastgesteld, en dat een aanvullende analyse terzake onmogelijk was daar van het produkt geen enkel monster was bewaard.

Bij telexbericht van 7 juli 1980 gaf de Commissie als haar mening te kennen dat in verband met de vaststelling van het FORMA, dat de „denatureringsstof niet homogeen in de partij melkpoeder was verdeeld", het EOGFL (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw), de desbetreffende steun niet kon financieren.

Inmiddels had RU-MI op 23 juni 1980 bij het Tribunal administratif te Parijs beroep ingesteld tot nietigverklaring — op grond van willekeur — van de stilzwijgende afwijzing door het FORMA van haar verzoek om een voor beroep vatbare beschikking van 17 januari 1980, en had zij verzocht om afgifte van het denatureringsbewijs op grond waarvan haar een bedrag van FF 270 100 kon worden uitbetaald. Tot staving van haar aanspraken betoogde zij met name, dat

de wijze waarop het FORMA in casu verordening nr. 1844/77 had toegepast, in strijd was met het doel ervan en met het evenredigheidsbeginsel, aangezien het produkt slechts gering van de norm afweek.

Daar voor de beoordeling van de gegrondheid van dit middel de betrokken gemeenschapsverordening moest worden uitgelegd en de geldigheid ervan moest worden onderzocht, heeft het Tribunal administratif te Parijs de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Kan de omstandigheid dat bij de denaturering van het betrokken produkt slechts in zeer geringe mate is afgeweken van hetgeen gewoonlijk toelaatbaar wordt geacht, ertoe leiden dat de aanspraak op de bij verordening nr. 1844/77 ingestelde bijzondere steun geheel vervalt?

2. Zo ja, is deze verordening niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel en is zij geldig voorzover op grond van de bewoordingen van de artikelen 13, lid 7, en 14, dezelfde sanctie kan worden toegepast op het geheel achterwege blijven van de denaturering als op een niet geheel conform de voorschriften uitgevoerde denaturering?

II — De eerste vraag aan het Hof betreft de uitlegging van de verordening. Volgens de nadere toelichting van de raadsman van RU-MI komt deze vraag erop neer, of de verordening ruim mag worden uitgelegd, waardoor zou kunnen worden voorkomen dat een zowel volgens de handelaar als het interventiebureau geringe afwijking van één van haar technische voorschriften ertoe zou leiden dat handelaren te goeder trouw een aanzienlijk steunbedrag volledig verliezen.

Alvorens die vraag te beantwoorden, moet mijns inziens eerst iets worden gezegd over haar formulering. De woorden „hetgeen gewoonlijk toelaatbaar wordt geacht" kunnen, dunkt mij, niet worden gehandhaafd. De verwijzende rechter doelt hiermee in feite op de verplichting het kopersulfaat gelijkmatig te verdelen: dus een in de gemeenschapsregeling vervatte dwingende voorwaarde — en niet iets dat gewoonlijk toelaatbaar wordt geacht.

Mijns inziens wordt dus gevraagd of verordening nr. 1844/77 in die zin is te verstaan, dat de voorziene bijzondere steun niet volledig mag worden onthouden aan een produkt dat is gedenatureerd op een wijze die slechts in geringe mate afwijkt van de in deze verordening gestelde voorwaarden.

1) Zulk een uitlegging is volgens mij beslist onmogelijk.

Daarmee zou het nationale interventiebureau in feite worden gevraagd, de voorschriften van de verordening, die de uitbetaling van de steun afhankelijk stellen van de overlegging van het denatureringsbewijs, en die de gelijkmatige verdeling van het kopersulfaat als voorwaarde stellen voor de afgifte van dit bewijs, niet in acht te nemen. Met andere woorden, indien deze uitlegging zou worden aanvaard, dan zou zij dit bureau in staat stellen de vigerende gemeenschapsregels niet integraal toe te passen. Maar welke andere regels zou het dan hanteren? Wat zouden deze behelzen? Wie zou ze vaststellen? Zou men het de rol van communautaire hulpwetgever willen geven? De consequenties van deze suggestie zijn vanzelfsprekend onaanvaardbaar.

Zolang zij niet geheel of gedeeltelijk in strijd met een hogere gemeenschapsrechtelijke regel is bevonden, is een verordening per definitie verbindend in al haar onderdelen. Dat staat in de tweede alinea van artikel 189 EEG-Verdrag, en wordt herhaald in de slotzin van elke verordening; de onderhavige verordeningen zijn geen uitzondering op die regel. Niets wettigt dan ook de idee van een hiërarchie in de rechtskracht van de verschillende voorschriften van de verordeningen nrs. 368 en 1844/77, waarbij de louter technische bepalingen als bijkomstig of zelfs als facultatief zouden zijn te beschouwen. Daarom is de rol van de nationale interventiebureaus als het FORMA beperkt tot het verrichten „van de interventies ten laste van de gemeenschapsmiddelen" (Frans decreet nr. 61-827 van 29 juli 1961, later gewijzigd, houdende oprichting van het FORMA), en is elke bevoegdheid tot uitlegging of beoordeling van de rechtskracht van het gemeenschapsrecht uitgesloten. Wanneer een nationaal bureau zich eenzijdig zulk een bevoegdheid zou aanmatigen, dan loopt het het risico dat het EOGFL zal weigeren de op grond daarvan uitbetaalde bedragen terug te betalen (arresten van 7 februari 1979, zaak 11/76, Nederland t. Commissie, en zaak 18/76, Duitsland t. Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245 en 343).

2) Overigens wordt deze stelling bevestigd in twee arresten van het Hof, die een zekere overeenkomst vertonen met het onderhavige geval.

In de gevoegde zaken 146, 192 en 193/81 (Baywa e.a.) werd gevraagd of een denatureringspremie voor granen enkel ten onrechte wordt betaald wanneer het gedenatureerde produkt nog voor menselijke consumptie geschikt is, dan wel of zulks ook reeds het geval is wanneer de in de terzake geldende gemeenschapsregeling vastgestelde voorschriften inzake het denatureringsprocédé niet zijn nageleefd. Gevraagd werd, met andere woorden, of een nationaal interventiebureau de voorschriften inzake het denatureringsprocédé buiten toepassing mag laten wanneer komt vast te staan dat het door de regeling beoogde doel is bereikt. Bij arrest van 6 mei 1982 antwoordde het Hof, dat reeds uit de tekst van de desbetreffende bepaling blijkt „dat bij denaturering door middel van kleuren, enkel de in het gemeenschapsrecht vastgestelde methode mag worden toegepast" (r.o. 9); voorts stelde het Hof: „Deze bepaling is van dwingende aard. Zulks is overigens in overeenstemming met het herhaaldelijk in de rechtspraak van het Hof naar voren gebrachte beginsel, dat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen, en met name verordeningen van de Raad of van de Commissie die recht geven op uit gemeenschapsmiddelen gefinancierde prestaties, eng moeten worden uitgelegd. Bovendien zou niet-toepassing een dubbel risico met zich meebrengen: in de eerste plaats zou het antwoord op de vraag of tarwe of rogge door een bepaalde denatureringsmethode ongeschikt is geworden voor menselijke consumptie, van Lid-Staat tot Lid-Staat en zelfs binnen één Lid-Staat kunnen verschillen; in de tweede plaats zou de gelijke behandeling van bedrijven die aanspraak maken op de denatureringspremie ten laste van gemeenschapsmiddelen van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), in gevaar kunnen komen" (r.o. 10). Het is duidelijk dat dit

antwoord om de erin genoemde redenen eveneens geldt wanneer de bijzondere steun voor denaturering van magere-melkpoeder, bestemd voor het voederen van andere dieren dan jonge kalveren, wordt geweigerd omdat, ondanks dat die gedenatureerde melk de door de gemeenschapsregeling beoogde bestemming heeft gekregen, één van de denatureringsstoffen in strijd met de voorschriften van die regeling niet gelijkmatig in het mengsel was verdeeld.

In de zaak-Granaria (arrest van 13 februari 1979, zaak 101/78, Jurispr. 1979, blz. 623) werd het Hof gevraagd of het Nederlandse interventiebureau op grond van een nadien ongeldig verklaarde verordening gehouden was de afgifte van een certificaat te weigeren aan eenieder die niet aan de in die verordening gestelde voorwaarden voldeed, zolang zij niet ongeldig was verklaard. Het Hof antwoordde daarop dat „uit het in het Verdrag neergelegde stelsel van wetgeving en rechtspraak volgt dat de eerbiediging van het communautaire wettigheidsbeginsel weliswaar meebrengt dat de justitiabelen het recht hebben de geldigheid van verordeningen in rechte te betwisten, doch ook dat alle rechtssubjecten van de Gemeenschap gehouden zijn de volle werking van de verordeningen te erkennen zolang hun ongeldigheid niet door een bevoegde rechterlijke instantie is vastgesteld", en dat de nationale instantie dus de afgifte van het certificaat moest weigeren aan eenieder die niet aan de gestelde voorwaarden voldeed (r.o. 3-6).

Het in deze zaak aan de orde gestelde probleem betreft dus niet de uitlegging van het niet-nageleefde voorschrift, maar de beoordeling van de geldigheid ervan.

III — Het Tribunal administratif te Parijs verzoekt het Hof zich over die geldigheid uit te spreken in zijn tweede vraag, waarmee hij wil vernemen of verordening nr. 1844/77 niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel doordat zij het mogelijk maakt dat dezelfde sanctie wordt toegepast wanneer denaturering geheel achterwege blijft, en wanneer deze niet geheel volgens de voorgeschreven procédés geschiedt.

1) Aldus geformuleerd, kan op die vraag moeilijk anders worden geantwoord dan dat door verordening nr. 1844/77 inderdaad het evenredigheidsbeginsel is geschonden. Het is kennelijk in strijd met het evenredigheidsbeginsel — en zelfs met de billijkheid zonder meer — om dezelfde sanctie op te leggen voor de schending van een wezenlijke verplichting en voor die van een kennelijk ondergeschikte verplichting die beide in dezelfde tekst zijn voorzien. Zo luidde trouwens 's Hofs uitspraak in de zaak-Buitoni (arrest van 20 februari 1979, zaak 122/78, Jurispr. 1979, blz. 685, r.o. 20 en 21). Verzoekster in het hoofdgeding heeft zich ten processe telkens opnieuw op dit precedent beroepen en de bewoordingen van de gestelde vraag zijn door het dictum van dit arrest geïnspireerd.

Evenwel moet nog worden uitgemaakt of dit probleem zich in de onderhavige zaak wel voordoet. Is het wel zeker dat ook in de zaak-RU-MI een gemeenschapsverordening dezelfde sanctie stelt op schending van een wezenlijke verplichting (in casu het geheel achterwege

blijven van denaturering) en van een kennelijk bijkomstige verplichting (de denaturering is wel verricht, maar niet geheel in overeenstemming met de voorschriften)? Indien dat in de zaak-RU-MI niet het geval is, zijn er termen aanwezig om af te wijken van het zoëven door mij gegeven antwoord, ofschoon het volledig aansluit op de gekozen bewoordingen. Daar het Tribunal administratif te Parijs met de verwijzingsbeschikking te kennen gaf dat de beslechting van het geding afhankelijk was van de uitlegging van het gemeenschapsrecht, zou een niet terzake dienend antwoord het dit Tribunal onmogelijk maken uitspraak te doen.

Om twee redenen ben ik evenwel van mening dat het verschil tussen de bewoordingen van deze vraag en de in de zaak gerezen gemeenschapsrechtelijke problemen te groot is, inzonderheid voor wat de toepassing van het evenredigheidsbeginsel betreft. De eerste reden betreft het gebruik van het woord „sanctie". Daar het om de weigering tot toekenning van *steun* gaat of, met andere woorden, van een voordeel verbonden aan werkzaamheden (de verwerking tot veevoeder) waartoe de eigenaars van ondermelk *niet verplicht* waren, is deze term niet bruikbaar. Zo oordeelde het Hof in zijn arrest van 26 juni 1980 (zaak 808/79, Pardini, Jurispr. 1980, blz. 2103, r.o. 14) betreffende de uitlegging en de geldigheid van een bepaling volgens welke eventueel bij verlies van uitvoercertificaten afgegeven duplicaten niet ter verwezenlijking van uitvoertransacties kunnen worden overgelegd. Daar de verwijzende rechter die bepaling een zeer ernstige sanctie noemde, merkte het Hof „vooreerst . . . op, dat de betrokken bepaling in geding niet mag worden verstaan in die zin, dat zij de handelaar die een certificaat verliest, een ‚sanctie' in de eigenlijke zin van het woord oplegt" (r.o. 14).

Is de aan de tekst van de vraag ten grondslag liggende vergelijking tussen een handelaar die kennelijk in strijd met verordening nr. 1844/77 niet heeft gedenatureerd, en die welke aan die essentiële verplichting heeft voldaan, doch niet heeft voldaan aan een technisch voorschrift betreffende de wijze van denaturering, relevant? Ik betwijfel het. Het eerste onderdeel van de vergelijking is immers een theoretische onderstelling, want, gelet op de waarborgen waarmee de regeling is omgeven, is het een hachelijke zaak om bij een inschrijving krachtens verordening nr. 1844/77 wel een offerte te doen, maar vervolgens niet de denaturering te verrichten of te laten verrichten. Doordat bij de offerte een bankgarantie moet worden gesteld en het bedrag van de garantie hoog is, alsmede door het feit dat het steunbedrag eerst wordt uitbetaald na de denaturering — die daarenboven verplicht plaatsvindt in een erkend bedrijf en in bijzijn van een officiële controleur-, lijkt het mij uitgesloten dat aan een dergelijke inschrijving wordt deelgenomen door een handelaar te kwader trouw, die niet de bedoeling heeft tot denaturering over te gaan, of door een handelaar die niet over de nodige technische, financiële of commerciële middelen beschikt om zijn verbintenissen na te komen.

Doch hoe moet deze vraag, die eigenlijk moet worden herschreven, dan worden verstaan? Kan ermee worden volstaan de verwijzing naar de handelaar die de de-

naturering niet heeft verricht, te laten vallen, en zich af te vragen of er — in strijd met het evenredigheidsbeginsel — niet een wanverhouding bestaat tussen de niet-nakoming van de gemeenschapsregeling en de daarop gestelde sanctie?

Evenals de Commissie ben ik van mening dat de schending van een regel waarvan de naleving onmisbaar is voor de verwezenlijking van het doel van de gemeenschapsregeling, wel moet leiden tot niet-uitbetaling van de steun, daar een minder ingrijpende oplossing niet voldoende is om te verzekeren dat de gedenatureerde melk niet als kalvervoeder wordt gebruikt. Om die reden kan mijns inziens niet de oplossing worden toegepast, die is te vinden in verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding, en in verordening nr. 2851/80 van 31 oktober 1980, waarbij eerstgenoemde is gewijzigd. De eerste verordening voorziet in een verlaging van het steunbedrag, evenredig aan de mate waarin het watergehalte de voorgeschreven norm overschrijdt (artikel 1, lid 4, vierde alinea); de tweede voorziet in de mogelijkheid, in bepaalde gevallen de steun toe te kennen mits een waarborgsom wordt gestort wanneer het vervaardigde produkt niet de vereiste hoeveelheid melk bevat (nieuwe alinea's van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1725/79). Deze oplossingen kunnen hier niet worden toegepast omdat zij niet hetzelfde doel hebben als verordening nr. 1844/77, een voorwaarde die — volgens advocaat-generaal Reischl in zijn conclusie in de zaak-Zuckerfabrik Franken (zaak 77/81) — daartoe niet kan worden ontbeerd: de gewijzigde verordening nr. 1725/79 met betrekking tot kalvervoeding heeft niet ten doel — en kon zulks niet hebben — bedrog door oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Die redenering voldoet evenwel nog niet: antwoordt men dat de schending van een bepaling van een verordening, de weigering van elke steun rechtvaardigt, mits zij niet kennelijk onnodig is om een door die verordening gesteld doel te bereiken, dan beantwoordt men de vraag met een andere vraag. In dat geval wordt immers van het Tribunal administratif te Parijs verlangd dat het de geldigheid van die regel zelf beoordeelt, terwijl het dit juist door het Hof wil laten doen.

Volgens mij moet de geschonden bepaling dus op een andere wijze aan het evenredigheidsbeginsel worden getoetst. De vergelijking dient niet de betrokken bepaling en de gevolgen van haar schending te betreffen, maar, zoals het FORMA ter terechtzitting heeft gesuggereerd, die bepaling en het doel van de verordening waarvan zij de naleving heeft te verzekeren.

De eigenlijke vraag waarvan de beslechting van deze zaak afhangt, is volgens mij dan ook, of de gelijkmatige verdeling van het kopersulfaat dat wordt gebruikt bij het denatureringsprocédé I B van punt 1 van de bijlage bij verordening nr. 368/77 — voorgeschreven in punt 3, sub D, van die bijlage —, al dan niet kennelijk onnodig is voor de verwezenlijking van het doel van verordening nr. 1844/77, te weten voorkomen dat de al-

dus gedenatureerde produkten nog voor het voederen van jonge kalveren worden gebruikt. Mocht het antwoord bevestigend luiden, dan moet worden geconcludeerd dat het evenredigheidsbeginsel inderdaad is geschonden.

Daaraan wil ik toevoegen dat het Hof volgens mij de geldigheid van een dergelijk voorschrift tot dusverre nog niet heeft kunnen toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.

2) Het hier in geding zijnde evenredigheidsbeginsel, dat „een nauwkeurige evenredigheid tussen het wettelijk doel dat de wetgever beoogt en de voor de verwezenlijking van dat doel aangewende middelen vereist" (Neri, „Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit communautaire agricole", Revue trimestrielle de droit européen, 1981, nr. 4, blz. 653), wordt al lang in de rechtspraak van het Hof erkend; zelfs wanneer men zich beperkt tot de geschillen betreffende de toepassing van het EEG-Verdrag, dateren de eerste arresten waarin het beginsel wordt toegepast, van 17 december 1970 (zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125; zaak 25/70, Köster, Jurispr. 1970, blz. 1161). Een illustratie van dit beginsel, dat overigens „aan de (ganse) communautaire orde ten grondslag ligt" (arrest van 5 mei 1981, zaak 112/80, Dürbeck, Jurispr. 1980, blz. 1095, r.o. 40), kan men trouwens op het gebied van de landbouw reeds, aantreffen in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, volgens hetwelk een gemeenschappelijke marktordening „alle maatregelen (kan) medebrengen welke noodzakelijk zijn om ... de doelstellingen te bereiken" van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; negatief geformuleerd komt dit neer op een tot de gemeenschapsautoriteiten gericht verbod andere maatregelen te nemen dan die welke noodzakelijk zijn om de bedoelde doelstellingen te bereiken (zie Druesne, „La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière agricole", onder Principe de proportionnalité, Revue du Marché Commun, nr. 224, februari 1979, blz. 84).

Wil de schending van dat beginsel komen vast te staan, dan moet er niet alleen een wanverhouding bestaan tussen het beoogde doel en de aangewende middelen, doch moet deze wanverhouding ook nog onmiskenbaar zijn (arrest van 5 juli 1977, zaak 114/76, Bergmann KG, Jurispr. 1977, blz. 1211, r.o. 7; arrest van 20 februari 1979, zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677, r.o. 20; arrest van 21 juni 1979, zaak 240/79, Atalanta, Jurispr. 1979, blz. 2137, r.o. 14 en 15). Deze eis is volgens mij gerechtvaardigd. De verordeningen die aan de evenredigheidstoetsing worden onderworpen, worden meestal vastgesteld voor gebieden ten aanzien waarvan een ingewikkelde economische situatie moet worden beoordeeld, zoals in casu de markt voor zuivelprodukten. Bijgevolg betreft het hier een sector waarin de gemeenschapsautoriteiten bij de vaststelling van de passende normen over een ruime beoordelingsvrijheid moeten kunnen beschikken, die slechts mag worden beperkt ingeval van een flagrante schending van een hogere rechtsregel.

3) In het onderhavige geval wordt door geen der partijen betwist dat verordening nr. 1844/77 twee doelstellingen heeft, die beide even belangrijk zijn.

Het eerste doel is de denaturering van de melk, om deze ongeschikt voor menselijke consumptie te maken. Door de toevoeging van niet reukloos gemaakt vismeel wordt dit voldoende gewaarborgd.

Het tweede doel is te verhinderen dat de gedenatureerde melk voor het voederen

van jonge kalveren wordt gebruikt. Dit oogmerk blijkt duidelijk uit de derde overweging van de verordening, waarin staat dat „gezien de omvang van de verleende steun maatregelen moeten worden getroffen die waarborgen dat geen andere bestemming aan het magere-melkpoeder wordt gegeven", en „dat te dien einde kopers er, evenals in verordening (EEG) nr. 368/77, toe moeten worden verplicht het magere-melkpoeder te denatureren ..., zodat gebruik ervan als kalvervoeder uitgesloten is." De reden daarvan is gelegen in het feit dat de steun voor het voederen van andere dieren dan jonge kalveren — naar ter terechtzitting werd verklaard, ongeveer 100 ERE per 100 kg — aanzienlijk hoger is dan de steun voor het voederen van jonge kalveren — ongeveer 60 ERE voor dezelfde hoeveelheid. De Commissie probeert te voorkomen dat aan het produkt een andere bestemming wordt gegeven door de bepalingen betreffende de andere bestanddelen dan vismeel: voor het hier toegepaste procédé ijzeren kopersulfaat. Dus moet uitsluitend in het licht van dat oogmerk worden vastgesteld of het voorschrift betreffende de gelijkmatige verdeling van het kopersulfaat een kennelijk onnodig vereiste is. Dit is, dunkt mij, de kern van de zaak.

4) Enerzijds verklaart RU-MI op grond van een advies van een deskundige, dat het feit dat aan het mengsel een hoeveelheid kopersulfaat is toegevoegd, gelijk aan — en in casu zelfs veel groter — dan de in procédé I B voorgeschreven minimumhoeveelheid, en het feit dat ten minste 30 % van de kopersulfaatdeeltjes kleiner zijn dan 200 micron, ten volle garanderen dat aan het desbetreffende eindprodukt geen andere bestemming kan worden gegeven, en dat het niet als kalvervoeder kan worden gebruikt.

Daarentegen verzekert de Commissie, zulks eveneens onder verwijzing naar een deskundige, dat de gelijkmatige verdeling noodzakelijk is om te voorkomen dat een hoeveelheid melkpoeder waarin geen sulfaat is vermengd, van de rest van het mengsel wordt afgescheiden, zodat het als voeder voor jonge kalveren zou kunnen worden gebruikt. Volgens de Commissie is deze scheiding technisch mogelijk door zeven of door vibratie, en is zij, gelet op het aanzienlijk verschil tussen de steun voor kalvervoeder en voeder voor andere dieren, economisch rendabel.

In antwoord op dit specifieke argument, stelt RU-MI voor wat de technische kanten betreft, dat geen enkele zeefdoek fijn genoeg is om de kopersulfaatdeeltjes tegen te houden en voor wat de economische aspecten betreft, dat voor de door de Commissie genoemde scheiding, gesteld al dat deze technisch mogelijk is, de gedenatureerde melk zou moeten worden vervoerd naar een onderneming die over installaties voor dit zeven beschikt, hetgeen deze verrichting prohibitief duur zou maken.

In deze discussie komt het standpunt van verzoekster in het hoofdgeding mij beter gefundeerd voor dan dat van de Commissie. Met name haar argumenten in antwoord op de bezwaren van de Commissie lijken moeilijk weerlegbaar.

Mitsdien concludeer ik dat het Hof voor recht verklare:

— wanneer aan alle andere bij verordening nr. 1844/77 van de Commissie gestelde voorwaarden is voldaan, met name die betreffende de hoeveelheid kopersulfaat vereist voor de denaturering van het melkpoeder volgens procédé I B in punt 1 van de bijlage bij verordening nr. 368/77 van de Commissie, is het vereiste van een *gelijkmatige* verdeling van dat sulfaat, voorgeschreven in punt 3, sub D, van dezelfde bijlage, ongeldig en in strijd met het evenredigheidsbeginsel doordat het kennelijk niet nodig is om het doel van verordening nr. 1844/77 — te weten te voorkomen dat de gedenatureerde produkten worden gebruikt als kalvervoeder — te verwezenlijken.