dende bestemmelser som helhed, at disses formål ikke blot er afsætning af et produkt og aflastning af markedet for mælk og mejeriprodukter, men også produktets anvendelse til hensigtsmæssige økonomiske formål, nemlig at stille proteinrige foderblandinger af god kvalitet og til en rimelig pris til rådighed for opdrættere. Under disse omstændigheder kan opfyldelsen af formålet, nemlig afsætning af overskudsproduktionen af skummetmælk, ikke i sig selv være tilstrækkelig til at give ret til fællesskabsstøtte til et produkt, der er uegnet til ernæring af dyr, fordi det indeholder et giftigt stof.

3. Artikel 2, stk. 5 i forordning nr. 986/68 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug, hvorefter »hver af de i stk. 1 nævnte varer, til hvilke der ydes støtte, [kun] må anvendes til foder«, gælder ligeledes for »denatureret skummetmælkspulver«, som er nævnt i samme artikels stk. 1, litra c). Der foreligger følgelig ingen forskelsbehandling af denatureret skummetmælkspulver og skummetmælkspulver, der anvendes til foder, da begge produkter skal kunne anvendes til foder for at kunne give ret til fællesskabsstøtte.

I sag 45/82

KONGERIGET NEDERLANDENE, ved advokat A. Bos som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg på den nederlandske ambassade,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER ved medlem af Kommissionens juridiske tjeneste Jean-François Verstrynge som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg hos medlem af Kommissionens juridiske tjeneste Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 81/1047/EØF af 16. november 1981 (EFT L 375, s. 33) om afslutning af de af kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1974, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), garantisektionen,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, A. O'Keeffe og U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due og K. Bahlmann,

generaladvokat: S. Rozès
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

a) Indledning

Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 (EFT 1970 I, s. 196) om finansiering af den fælles landbrugspolitik indeholder bl. a. bestemmelser om finansieringen gennem EUGFL's garantisektion af interventioner til regulering af landbrugsmarkederne. Bl. a. skal Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 2, og artikel 5, stk. 2, stille de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne, for at de udpegede kontorer og organer kan foretage de i forordningen nævnte betalinger i overensstemmelse med Fællesskabets regler og de nationale lovgivninger; medlemsstaterne skal påse, at disse midler anvendes uden forsinkelse og udelukkende til de fastsatte formål, samt regelmæssigt sende dokumenterne vedrørende de foretagne betalinger til Kommissionen, bl. a. de årlige regnskaber ledsaget af de dokumenter, der er nødvendige for deres afslutning. Det påhviler Kommissionen på grundlag af disse dokumenter at afslutte kontorernes og organernes regnskaber.

Denne sag drejer sig om en betaling, som den nederlandske regering inden for ovennævnte rammer har foretaget som støtte til forarbejdning af skummetmælkspulver til foder. Denne støtte er nævnt i aritkel 10, stk. 1, i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), og gennemførelsesbestemmelserne for det pågældende regnskabsår findes i Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 250) og Kommis-

sionens forordning (EØF) nr. 990/72 af 15. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 414).

Ved afslutningen af det regnskab, der blev forelagt af den nederlandske regering for regnskabsåret 1974 (EUGFL, garantisektionen), nægtede Kommissionen ved sin beslutning 81/1047/EØF af 16. november 1981 (meddelt den 2. 12. s. å.) at godkende en post på 4 255 909,86 HFL vedrørende støtte ydet til en nederlandsk fabrikant af foder fremstillet på basis af skummetmælkspulver. Det er denne beslutning, som er genstand for den foreliggende sag.

b) De faktiske omstændigheder

De faktiske omstændigheder, som ligger til grund for sagen, er ikke omtvistet, og fremgår såvel af sagsøgerens redegørelse som af »sammenfattende rapport om konklusionerne af det indledende arbejde i forbindelse med afslutning af regnskaberne for EUGFL, garantisektionen, for regnskabsårene 1974 og 1975« (dokument VI/208/80-DA).

I medfør af ovennævnte støtteordning anvendte »Trouw en Co«, Putten, Nederlandene, som fremstiller foder, på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i lang tid og i vidt omfang skummetmælkspulver til fremstilling af mælkeerstatningsfoder til kalve.

Ovennævnte forordning nr. 990/72 bestemmer i artikel 4, stk. 1, litra a), at for at der kan ydes fællesskabsstøtte til en foderblanding, der er fremstillet af skummetmælk eller skummetmælkspulver, skal den bl.a. indeholde mindst 2 % stivelse. For at opfylde dette krav tilsatte Trouw skummetmælkspulveret i sin foderblanding 2-2,5 % gelatiniseret majsstivelse, som virksomheden regelmæssigt købte hos to leverandører. Da den ene på et tidspunkt ikke var i stand til at levere et produkt fremstillet af den selv, leverede den Trouw et produkt, der var fremstillet af et engelsk selskab, og hvis kodenummer var det samme. Imidlertid betegnede dette samme kodenummer ikke det samme produkt, da den i Det forenede Kongerige anvendte kode ikke svarer til den, der anvendes i det øvrige Europa; den således leverede stivelse var et industrielt produkt til bekæmpelse af skimmel ved fremstillingen af lim og briketter, som var behandlet med 0,05 % giftstof, nemlig kviksølvphenylacetat. Uden kendskab til, at der var tale om et afvigende produkt, anvendte Trouw mellem den 28. maj og den 13. juli 1974 til fremstilling af 7 385 300 kg foderblanding til kalve 60 000 kg stivelse forurenet med kviksølv samt 173 000 kg ikkeforurenet stivelse og modtog for sit produkt fællesskabsstøtte svarende til den anvendte mængde skummetmælkspulver.

Først i juli 1974 blev fejlen opdaget efter meldinger om tilfælde af sygdom og dødelighed hos kalve, der blev fodret med dette foder. Så snart dette var fastslået, indstillede Trouw produktionen af foderet og trak de partier, der var fremstillet i den pågældende periode og endnu ikke anvendt af køberne, tilbage fra markedet. Den nederlandske anklagemyndighed indledte straffesag mod Trouw for overtrædelse af de nationale bestemmelser om foder, og under denne sag (som i øvrigt ikke fortsatte indtil domsafsigelsen, da anklagemyndigheden

frafaldt sagen) blev det foder, der endnu var på lager, beslaglagt. De administrative nederlandske myndigheder traf veterinærpolitimæssige forastaltninger, idet de bl.a. erklærede organer af kalve, der var blevet fodret med det pågældende foder, for uegnet til menneskelig ernæring; de mente derimod ikke, at den fællesskabsstøtte, der var udbetalt til Trouw, burde kræves tilbagebtalt.

Kommissionen nægtede at godkende regnskabsposten vedrørende den støtte, idet den mente, at fællesskabsstøtten i henhold til såvel betragtningerne som artiklerne i forordning nr. 990/72 dels var betinget af, at skummetmælkspulveret blev anvendt til foder, dels af, at de foderbladinger, der blev fremstillet af skummetmælkspulveret, udviste en for foder typisk sammensætning og umiddelbart kunne anvendes som foder, hvilket ikke var tilfældet i denne sag, fordi der var en giftig bestanddel i foderet.

Den nederlandske regering, som ikke deler Kommissionens opfattelse, har anlagt denne sag, der er registreret på Domstolens justitskontor den 5. februar 1982.

c) Retsforhandlingerne

Domstolen har efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmodet Kommissionen om før retsmødet at fremlægge to dokumenter.

II — Parternes påstande

Den nederlandske regering har nedlagt følgende påstand:

— Kommissionens beslutning 81/1047/EØF af 16. november 1981 (EFT L 375, s. 33) om afslutning af de af kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1974, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen, annulleres på grund af overtrædelse af EØF-traktaten eller bestemmelser udstedt i henhold hertil, for så vidt Kommissionen har undladt at godkende et beløb på 4 255 409,86 HFL, som er nævnt i stævningens punkt 1, som støtte til forarbejdning af skummetmælkspulver til foder;

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

EF-Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Den nederlandske regering har som sin eneste søgsmålsgrund fremført, at de omtvistede udgifter ikke er blevet godkendt, skønt de har været afholdt i overensstemmelse med de på det pågældende tidspunkt gældende forordningsbestemmelser. Af disse bestemmelser fremgår det ikke, at der kan stilles en betingelse vedrørende foderets kvalitet. Følgelig er den manglende godkendelse af disse udgifter en tilsidesættelse af artikel 3 og artikel 5 i forordning nr. 729/70 sammenholdt med artikel 2

i forordning nr. 986/68 og artikel 4 i forordning nr. 990/72.

Sagsøgeren støtter dette anbringende på den forskellige formulering af de forordningsbestemmelser, der gælder for det omtvistede område. I artikel 10 i forordning nr. 804/68 og i første betragtning til forordning nr. 986/68 tales der om »skummetmælk ... der *anvendes til foder«;* artikel 2, stk. 1, litra d), og den første betragtning til forordning nr. 986/68 indeholder udtrykkene »skummetmælk ... *som er blevet forarbejdet til foderblanding«* og »skummetmælk *som anvendes til foderbrug«;* artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 990/72 bestemmer derimod, at »som foderblanding ... anses *varer, som umiddelbart kan anvendes som foder«.*

I betragtning af forskellene i de nævnte bestemmelsers ordlyd samt de vanskeligheder, der skyldes de samme artiklers formulering på de forskellige fællesskabssprog, er det vanskeligt at fastslå, om der ved fortolkningen af bestemmelserne udelukkende skal lægges vægt på betingelsen om, at mælkepulveret faktisk skal være anvendt ved fremstillingen af foderblandinger, eller om det også kræves, at foderblandingen derefter faktisk er blevet anvendt til foder.

Under alle omstændigheder står det fast, at skummetmælkspulveret i dette tilfælde efter at være blevet forarbejdet til foderblanding faktisk har været anvendt som foder, og at det følgelig ikke er blevet anvendt til menneskelig ernæring; det følger heraf, at de pågældende bestemmelsers formål — nemlig aflastning af markedet for mælk og mejeriprodukter — er blevet opnået.

Sågsøgeren har bl.a. gjort gældende:

— at den fremstillede vare har opfyldt de i artikel 8 i forordning nr. 990/72 nævnte kontrolbetingelser;

— at de nederlandske domstole i alle tilfælde har frifundet Trouw i enhver sag anlagt mod selskabet, hvis gode tro er ubestridelig;

— at kun en tredjedel af den vare, for hvilken man vil anfægte støtten, har indeholdt forurenet stivelse, mens de to tredjedele er fejlfri;

— at der ikke har været fatale følger af indtagelsen af den pågældende vare, da dødeligheden hos kalve forblev normal i den pågældende periode.

Kommissionen har heroverfor anført, at sagsøgeren har givet en ufuldstændig opregning af de fællesskabsbestemmelser, der gælder for det omtvistede område, mens en fuldstændig opregning kan føre til resultater, der er det modsatte af de af den nederlandske regering ønskede. Ifølge Kommissionen bestemmer artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 804/68, at der ydes støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver, der anvendes til foder, »såfremt disse produkter opfylder bestemte betingelser«. I forordning nr. 986/68, som fastsætter betingelserne for ydelse af denne støtte, fremhæves det i artikel 2, stk. 4, at de foderblandinger, til hvilke der er anvendt skummetmælk, skal opfylde »bestemte mindstekrav med hensyn til deres sammensætning«. Desuden indeholder forordning nr. 990/72 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver bestemt til foderbrug, i præamblen følgende betragtninger:

»Det bør sikres, at skummetmælk og skummetmælkspulver, for hvilke der ydes støtte, faktisk anvendes til foder; derfor

skal de betingelser fastsættes, som de nævnte varer skal opfylde; som følge heraf bør ydelse af støtte begrænses til skummetmælk og skummetmælkspulver, der forarbejdes til foderblandinger efter bestemte regler, og til skummetmælkspulver, der anvendes efter at være denatureret; . . . «

»I de tilfælde, hvor skummetmælken eller skummetmælkspulveret anvendes til fremstilling af foderblandinger, bør støtte kun ydes, såfremt foderblandingens sammensætning opfylder visse mindstenormer, som er sædvanlige i industrien . . . «

Samme forordnings artikel 1, stk. 1 og 2, bestemmer følgende:

»1. For så vidt angår skummetmælkspulver ydes støtte kun, såfremt det er denatureret . . . eller såfremt det er forarbejdet til foderblanding under de i artikel 4 fastsatte betingelser.

2. For så vidt angår skummetmælk, der er forarbejdet til foderblanding, ydes støtte kun, såfremt foderblandingen opfylder de i artikel 4 fastsatte betingelser«,

mens artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 990/72 lyder således:

»Som foderblanding i den i artikel 2, stk. 1, litra d), i forordning (EØF) nr. 986/68 anvendte betydning anses varer,

a) som indeholder mindre end 80 vægtprocent skummetmælkspulver, til hvilket er tilsat mindst

— 5 vægtprocent fedtstof af anden art end mælkefedt og mindst 2 vægtprocent hydroliseret eller anden stivelse

eller

— 2,5 vægtprocent fedtstof af anden art end mælkefedt og mindst 2 vægtprocent hydroliseret eller anden stivelse, såfremt der pr. 100 kilogram skummetmælkspulver er tilsat 2,5 kg lucernemel eller græsmel under de i artikel 2, stk. 1, nævnte betingelser,

b) som udviser en for foder typisk sammensætning,

c) som umiddelbart kan anvendes som foder, og som hverken forarbejdes eller blandes før anvendelse i en landbrugsbedrift, en opdrætningsvirksomhed.«

Kommissionen mener, at det er tilstrækkeligt blot at læse disse bestemmelser for at nå til det resultat, at den opfattelse, at der ikke stilles nogen betingelse i fællesskabsforordningerne med hensyn til kvaliteten af de foderblandinger, der fremstilles af skummetmælk eller skummetmælkspulver, savner ethvert grundlag. Efter Kommissionens mening er den omstændighed, der begrunder fællesskabsstøtten, tilsætning af skummetmælk til en foderblanding, som udviser en for foder typisk sammensætning, og som umiddelbart kan anvendes som foder; følgelig medfører tilsætning, selv hændelig, til foderblandingen af et produkt, der bevirker, at den ikke kan anvendes til foder, at støtten ikke kan udbetales.

Med hensyn til formålene med de pågældende fællesskabsbestemmelser har Kommissionen bestridt sagsøgerens opfattelse, som den finder for restriktiv. Fællesskabslovgiver har ikke kun grebet ind for at opnå en hvilken som helst

afsætning af et overskudsprodukt, men har tværtimod tilsigtet, at denne overskudsmælk skulle anvendes til fornuftige kommercielle formål, således at producenterne på den ene side ikke blev tilskyndet til at forøge produktionen, og produktionen af kød til rimelige priser på den anden side blev fremmet. Dette fremgår af de pågældende bestemmelser som helhed, navnlig af den anden og tredje betragtning til forordning nr. 986/68.

Kommissionen har desuden bestridt, at der er modstrid mellem formuleringerne i de ovennævnte forordninger fra 1968 og i forordning nr. 990/72. De første formuleringer — som praktisk talt svarer til hinanden — viser utvetydigt, at *skummetmælk og skummetmælkspulver* for at give ret til støtte skal anvendes til fremstilling af forderblandinger, mens det i forordning nr. 990/72 anvendte udtryk fastslår, at *disse foderblandinger* umiddelbart skal kunne anvendes som foder.

Kommissionen mener endvidere, at det med henblik på en gennemførelse af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 990/72 må undersøges, om tilstedeværelsen af en hvilken som helst mængde kviksølv kan toleres i foderet, uden at kravet om, at foderblandingen umiddelbart skal kunne anvendes, derved tilsidesættes. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder henhørte spørgsmålet under de nationale lovgivninger, da Rådets direktiv 74/63/EØF af 17. december 1973 (EFT L 38, s. 31) endnu ikke var trådt i kraft. For Nederlandenes vedkommende indeholdt »Verordening Veevoeder 1970« — som var udstedt af direktionen for »Produktschap voor Veevoeder« og godkendt af landbrugsministeren den 17. september 1970 under nr. J 1740, og som var i kraft på det pågældende tidspunkt — i artikel 5, stk. 1, et absolut forbud mod bl.a. fremstilling af foder indeholdende kviksølv. Selv under denne synsvinkel kan det ifølge Kommissionen ikke gøres gældende, at foder indeholdende kviksølv opfylder betingelserne i forordning nr. 990/72.

Kommissionen har endvidere kritiseret den nederlandske regerings adfærd, idet det fremgår af sagens akter, at de nederlandske myndigheder, skønt de var så meget klar over dette forhold i 1974, at de over for Trouw havde fremsat et forbehold om netop dette spørgsmål, ikke havde informeret EUGFL, hvis tjenestemænd først fik kendskab til omstændighederne ved en kontrol i april 1979.

Den nederlandske regering har i sin replik heroverfor anført, at der ikke af ordlyden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 804/68 (»[der] ydes ... støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver, der ... anvendes til foder, såfremt disse produkter opfylder bestemte betingelser«) kan udledes noget argument til støtte for Kommissionens opfattelse. De produkter, der skal opfylde bestemte betingelser, er nemlig ikke de foderblandinger, der skal fremstilles, men den skummetmælk og det skummetmælkspulver, der skal forarbejdes.

Ifølge sagsøgeren kan de pågældende bestemmelser derimod kun fortolkes i lyset af deres egentlige formål, som er at aflaste markedet for mælk og mejeriprodukter ved at gøre det muligt at afsætte overskudsproduktet til anden end menneskelig ernæring. Dette følger navnlig af bestemmelserne om denaturering af skummetmælk, idet denne i sig selv giver direkte ret til støtte uafhængigt af, om den denaturerede mælk anvendes i foder. Det ses imidlertid ikke, hvorfor

denaturering og forarbejdning af skummetmælk skulle være undergivet forskellige regler. Betingelserne om kvaliteten af foderblandinger, der er fremstillet ved forarbejdning af skummetmælk, har udelukkende til formål at sikre, at denne forarbejdede mælk ikke kan anvendes til andet end foder. På denne baggrund er der ikke tvivl om, at hvis Trouw havde anvendt denatureret mælk til fremstillingen af sit kalvefoder, ville virksomheden have haft ret til fællesskabsstøtte, selv om det endelige produkt ikke havde været anvendeligt til foder. En sådan forskelsbehandling kan ikke være berettiget.

I øvrigt har Kommissionen selv erkendt, at fællesskabsstøtte til forarbejdning af skummetmælk ikke er betinget af, at det bevises, at det endelige produkt faktisk anvendes til foder, idet foderblandingen blot skal »kunne anvendes« til dette formål. Denne erkendelse berøver imidlertid sagsøgtes opfattelse vedrørende de pågældende fællesskabsbestemmelsers formål sit grundlag, idet fremme af produktionen af kød til rimelige priser kun kan komme i betragtning, hvis der krævedes en faktisk anvendelse i fodersektoren.

Ifølge sagsøgeren kan det heller ikke hævdes, at ydelse af støtte, selv for forarbejdning af skummetmælk til foder, som ikke opfylder de minimale kvalitetskrav, fører til, at produktionen af mælkepulver, som der allerede er overskud af, stimuleres yderligere. Støtten har nemlig ikke til formål at begunstige skummetmælkspulver, men blot at sikre dette et prisniveau, der gør det muligt, at det kan konkurrere med andre væsentligt billigere produkter; følgelig medfører ydelse af den pågældende støtte på ingen måde, at produktionsomkostningerne for kød nedsættes. Endvidere kan den foderblanding, der opnås ved forarbejdning af skummetmælk af mangfoldige årsager blive ubrugelig til foder på senere produktionstrin. Men i disse tilfælde kan støtten ikke nægtes, selv om formålet, nemlig produktion af billigt kød, ikke bliver nået.

Med hensyn til national lovgivning har den nederlandske regering hævdet, at artikel 5 i den ovennævnte »Verordening Veevoeder« af 1970 ikke indeholder et absolut forbud mod tilsætning af kviksølv til foder; i hvert fald angår dette forbud forsætlige, men ikke hændelige tilsætninger. De nederlandske myndigheders beslaglæggelse af det oplagrede produkt medfører i øvrigt ingen indrømmelse af, at det beslaglagte produkt var mangelfuldt, da den blev foretaget på grundlag af den blotte antagelse, at der forelå en overtrædelse af nationale bestemmelser på området, en overtrædelse, som til syvende og sidst ikke er blevet bevist.

Sagsøgeren har subsidiært anført, at kun en tredjedel af det omtvistede produkt er blevet forurenet, således at støtten højst har kunnet nægtes for denne dels vedkommende.

Den nederlandske regering har endelig atter henvist til sin gode tro i denne sag; støtten er blevet udbetalt, fordi man efter en omhyggelig vurdering mente, at den skulle betales; hvis myndighederne på et givet tidspunkt har taget skriftligt forbehold over for Trouw, skyldes dette, at produktet på det tidspunkt var blevet beslaglagt, og man ikke kendte den

nøjagtige årsag hertil, og dette kunne begrunde en formodning om, at der forelå uregelmæssigheder, som kunne være til hinder for udbetaling af støtten; da det senere viste sig, at dette ikke var tilfældet, blev forbeholdet ophævet. Kommissionen var på ingen måde »uvidende« om sagen, som var meget omtalt i pressen, navnlig fordi Italien lukkede sine grænser for nederlandsk kalvekød, der blev anset for farligt. Den af EUGFL's tjenestegrene foretagne undersøgelse blev netop iværksat, fordi Kommissionen ønskede at få klarlagt alle sagens detaljer. I øvrigt ville det have været fuldstændig omsonst, hvis de nederlandske myndigheder havde underrettet EUGFL om det tagne forbehold, da der var tale om en rent foreløbig sikkerhedsforanstaltning.

Kommissionen har i sin duplik heroverfor anført, at selv om fællesskabsbestemmelserne på dette område har til formål at fremme afsætningen af overskud af mælkepulver, har de ligeledes til formål, at de produkter, der fremstilles ved forarbejdning af overskudsmælk, skal kunne forhandles normalt, samt at fremme produktionen af kød til en rimelig pris. Beviset herpå fremgår af den forbindelse, som artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 986/68 indfører mellem støttebeløbet, den maksimale pris, der ikke må overskrides, og priserne for sammenlignelige foderstoffer, samt af affattelsen af den anden betragtning til samme forordning. Foder, der indeholder kviksølv, kan imidlertid ikke opfylde disse formål, da det er skadeligt, og kan heller ikke på nogen måde konkurrere med andet foder. Den omstændighed, at udbetaling af støtten ikke er betinget af, at det bevises, at det færdige produkt faktisk anvendes til foder, er ikke til hinder for at fastslå, at fællesskabsbestemmelserne forfølger de ovennævnte formål, da produktionen af kød til rimelige priser kan fremmes, endog mens det sikres, at den forarbejdede overskudsmælk kan anvendes til foder.

Kommissionen har bl.a. fremhævet, at de pågældende foderblandinger for at give ret til støtte i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 990/72 skal udvise en for foder typisk sammensætning og umiddelbart skal kunne anvendes som foder. Men et foderstof, der indeholder kviksølv, opfylder hverken den ene eller den anden betingelse.

Med hensyn til argumentet vedrørende bestemmelserne om denaturering har Kommissionen indvendt, at artikel 2 i forordning nr. 990/72 indeholder detaljerede bestemmelser, hvorefter denatureringen skal ske udelukkende ved tilsætning af produkter, der kan anvendes til foder. Det følger heraf, at denne bestemmelse forfølger samme formål som bestemmelserne om forarbejdning af skummetmælk. En foderblanding fremstillet af denatureret mælk, som er tilsat kviksølv, opfylder ikke betingelserne i ovennævnte artikel, da der til foderet er anvendt mælk, som er denatureret i strid med bestemmelserne. Således ville Trouw's problem ikke ændres, hvis virksomheden i sin vare havde anvendt denatureret mælk i stedet for skummetmælkspulver. Det har følgelig heller ingen betydning,

om tilsætning af kviksølv er sket forsætligt eller hændeligt.

Sagsøgerens argument om eventuel forurening af det færdige produkt, som kan konstateres efter produktionsfasen, har ingen betydning, fordi kontrollen ifølge de pågældende bestemmelser skal foretages ved fremstilling af foderblandingerne eller ved denaturering af mælken, og ikke efterfølgende. Det er altså, når det endelige produkt er færdigt, at det skal kunne anvendes som foder, idet en eventuel efterfølgende forurening ikke er til hinder for udbetaling af støtte.

Med hensyn til den nationale lovgivning mener Kommissionen, at den nederlandske lovs ordlyd dækker enhver tilsætning af kviksølv til foder, hvad enten den er forsætlig eller ej, og at forbudet mod tilsætning af kviksølv er praktisk talt absolut, da den nederlandske regering aldrig har givet dispensationer vedrørende tilsætning af kviksølv, selv om lovens artikel 33 generelt giver mulighed for at meddele dispensationer.

Hvad endelig angår spørgsmålet om vurdering af sagsøgerens adfærd, har Kommissionen fremhævet, at de nederlandske myndigheders forbehold over for Trouw aldrig er blevet meddelt EUGFL's tjenestegrene, hvilket er i strid med de forpligtelser, der følger af EØF-traktatens artikel 5, og at forbeholdet ikke er blevet taget som sikkerhedsforanstaltning efter beslaglæggelsen, men senere, efter beslutningen om ikke at kræve tilbagebetaling af støtten, og netop med henblik på eventuelle indsigelser fra Kommissionen.

Sagsøgte har hverken i sit svarskrift eller i sin duplik svaret på sagsøgerens argument vedrørende den mængde af det pågældende foder, der er produceret i den pågældende periode, og som er blevet forurenet, og problemet om, hvorvidt den omtvistede støtte kunne nægtes. Det forekommer imidlertid hensigtsmæssigt for fuldstændighedens skyld at henvise til bemærkningerne herom i ovennævnte »sammenfattende rapport«. Kommissionens tjenestegrene har heri anført, at de nederlandske myndigheders beregninger, i hvilke de søgte at skelne mellem de forurenede og ikke-forurenede mængder, udelukkende hviler på arbejdshypoteser, som ikke kan efterprøves ved hjælp af kendsgerninger, der er resultatet af de stikprøver, der blev taget af de produkter, der var oplagret i Nederlandene på tidspunktet for de faktiske begivenheder, ikke gjorde det muligt at fastslå, hvilke mængder, der kunne være fremstillet udelukkende af ikke-forurenet stivelse. Under disse omstændigheder måtte det nødvendigvis fastholdes, at betegnelsen foderblanding, »som umiddelbart kan anvendes til foder«, ikke kunne indrømmes den samlede produktion i den pågældende periode.

IV — Mundtlig forhandling

Kongeriget Nederlandenes regering ved Adriaan Bos som befuldmægtiget og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jean-François Verstrynge, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 23. november 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. januar 1983.

Præmisser

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens justitskontor den 5. februar 1982, har kongeriget Nederlandenes regering i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 81/1047 af 16. november 1981 om afslutning af de af kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1974, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT L 375, s. 33), for så vidt den ikke har godkendt et beløb på 4 255 409,86 HFL svarende til en støtte til forarbejdning af skummetmælkspulver til foder.

2 Det fremgår af sagen, at det nederlandske selskab »Trouw en Co« på tidspunktet for de faktiske omstændigheder anvendte skummetmælkspulver til fremstilling af en foderblanding til kalve og herfor modtog den fællesskabsstøtte, der er fastsat i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169), Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 250) og Kommissionens forordning nr. 990/72 af 15. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 414).

3 I henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i ovennævnte forordning nr. 990/72, som bestemmer, at en foderblanding fremstillet med skummetmælk for at give ret til fællesskabsstøtte skal indeholde mindst 2 % stivelse, tilsatte Trouw sit produkt 2-2, 5 % gelatiniseret majsstivelse, som selskabet købte hos sine sædvanlige leverandører.

4 Som følge af en fejl hos en leverandør, som havde leveret Trouw majsstivelse, som var bestemt til anden industriel anvendelse end fremstilling af foder, og som indeholdt et giftigt stof, nemlig kviksølvphenylacetat, anvendte Trouw mellem den 28. maj og den 13. juli 1974 til fremstilling af 7 385 300 kg kalvefoder 60 000 kg af denne forurenede stivelse samt 173 000 kg ikkeforurenet stivelse.

5 Da dette blev opdaget, blev produktionen af kalvefoder indstillet, og de endnu ikke anvendte partier af produktet blev trukket tilbage fra markedet. Der blev indledt straffesag mod Trouw for overtrædelse af de nationale be-

stemmelser om foder, og de mængder af produktet, der endnu var på lager, blev beslaglagt. Imidlertid antog anklagemyndigheden, at Trouw havde handlet i god tro, og at der ikke var tale om nogen fejl fra selskabets side, og frafaldt straffesagen.

6 De nederlandske myndigheder traf veterinærpolitimæssige foranstaltninger for at begrænse de farlige følger af, at det forurenede foder var bragt i omsætning, men fandt ikke, at den fællesskabsstøtte, der allerede var udbetalt til virksomheden, skulle tilbagekræves.

7 Efter Kommissionens opfattelse, som støttedes på bestemmelserne i forordning nr. 990/72, hvorefter fællesskabsstøtten er betinget af, at det foder, der fremstilles af skummetmælk, udviser en for foder typisk sammensætning og umiddelbart kan anvendes som foder, var disse betingelser ikke opfyldt i dette tilfælde, da foderet indeholdt en giftig bestanddel, og Kommissionen nægtede følgelig ved afslutningen af regnskabet at godkende posten vedrørende denne støtte.

8 Den nederlandske regering har støttet sin påstand om annullation af den omhandlede beslutning på følgende argumenter:

a) de på området gældende forordningsbestemmelser er tvetydige og modstridende, således at det er umuligt af deres ordlyd at udlede det princip, at foder fremstillet af skummetmælk for at give ret til fællesskabsstøtte skal opfylde visse betingelser med hensyn til kvalitet og sammensætning;

b) de nævnte bestemmelser skal følgelig fortolkes på baggrund af de af fællesskabslovgiver forfulgte formål. Disse formål er imidlertid ikke en korrekt fodring af kvæg, men i det væsentlige en aflastning af markedet for mælk og mejeriprodukter og afsætning af overskudsprodukter;

c) da dette formål er blevet nået i dette tilfælde, idet skummetmælken er blevet anvendt til fremstilling af foder, således at det er blevet umuligt at anvende den til menneskelig ernæring, er fællesskabsstøtten blevet udbetalt med rette;

d) støtten har ikke kunnet nægtes Trouw, når også henses til, at selskabet har været i god tro og ikke har begået nogen fejl, idet ulykken har vist sig udelukkende at skyldes leverandørens fejl.

9 Subsidiært har den nederlandske regering anført, at det i den pågældende periode producerede foder kun var delvis forurenet, idet kun en tredjedel af den stivelse, der blev anvendt til fremstillingen, var behandlet med kviksølv. Den del af fællesskabsstøtten, der svarer til den ikke-forurenede del af foderet, er følgelig blevet udbetalt med rette, hvorfor det pågældende regnskabsbeløb i hvert fald burde have været delvis godkendt.

10 Sagsøgerens første argument er baseret på de forskellige formuleringer af visse bestemmelser i de forordninger, der regulerer det omtvistede spørgsmål. Forordningerne nr. 804/68 og nr. 986/68 indeholder udtrykkene skummetmælk »anvendt til« eller »forarbejdet til foder« (-blanding); ifølge artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 990/72 skal varer, »som umiddelbart kan anvendes« som foder, endvidere anses som foderblanding. Sagsøgeren mener, at da disse bestemmelser er modstridende, er det umuligt at udlede af dem, om skummetmælken for at give ret til støtte kun skal være »bestemt« til foderstoffer, eller om det også kræves, at den »faktisk anvendes« hertil.

11 Det bemærkes, at de af den nederlandske regering anførte bestemmelser langt fra udelukker, at det foder, der fremstilles med skummetmælken, skal have en vis kvalitet, og at bestemmelserne hverken indeholder forskelle eller modsigelser med hensyn til kravet om, at det foder, der fremstilles med skummetmælken, skal opfylde visse betingelser med hensyn til kvalitet og sammensætning og navnlig anvendelsen til foder.

12 Forordning nr. 986/68, som fastsætter betingelserne for ydelse af den omtvistede støtte, bestemmer i artikel 2, stk. 4, at de foderblandinger, hvori skummetmælken er anvendt, for at give ret til støtte skal opfylde »bestemte mind-

stekrav med hensyn til deres sammensætning«. Samme princip fastslås i den tredje og femte betragtning til forordning nr. 990/72.

13 Desuden bestemmer artikel 1, stk. 1 og 2, i sidstnævnte forordning, at den skummetmælk, der anvendes til fremstilling af foderblandinger, kun kan give ret til støtte, hvis dette foder opfylder de i artikel 4 nævnte betingelser. Denne bestemmelse, som indeholder mindstekravene med hensyn til de pågældende foderstoffers sammensætning og kvalitet, bestemmer bl.a., at disse skal udvise »en for foder typisk sammensætning« og »umiddelbart [kunne] anvendes som foder«.

14 Heraf følger, at de nævnte forordninger indeholder betingelser med hensyn til kvalitet og sammensætning, som ikke er opfyldt af foder, der er uegnet til ernæring af dyr, fordi det i de ovenfor anførte forhold indeholder et giftigt stof.

15 Dette resultat er i overensstemmelse med den nationale lovgivning, som artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 990/72 henviser til med hensyn til foderets typiske sammensætning. Den lovgivning, der var gældende i Nederlandene på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, nemlig »Verordening Veevoeder 1970« (anordning om foder) udstedt af Produktschap voor Veevoeder, forbød udtrykkeligt i artikel 5, stk. 1, enhver tilsætning af kviksølv til foder.

16 Følgelig må argumentet om de gældende bestemmelsers påståede tvetydige affattelse forkastes.

17 Argumentet vedrørende den pågældende støtteordnings formål må ligeledes forkastes. Ovenstående betragtninger viser, at opfyldelsen af formålet, nemlig afsætning af overskudsproduktionen af skummetmælk, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at opfylde betingelserne for ydelse af fællesskabsstøtte. Det fremgår af de pågældende bestemmelser som helhed, og navnlig af den anden og den tredje betragtning til forordning nr. 986/68, at disses formål ikke blot er afsætning af et produkt og aflastning af markedet for mælk og mejeriprodukter, men også produktets anvendelse til hensigtsmæssige øko-

nomiske formål, nemlig at stille proteinrige foderblandinger af god kvalitet og til en rimelig pris til rådighed for opdrættere.

18 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at denaturering af skummetmælk, som er foreskrevet som alternativ til dens anvendelse til fremstilling af foderblandinger, i henhold til ovennævnte bestemmelser i sig selv er tilstrækkelig til at give ret til støtte, da det ikke er nødvendigt, at den denaturerede mælk også skal kunne »anvendes som foder«. Sagsøgeren har heraf udledt, at hvis man stiller andre betingelser for produktion af foderblandinger, vil man således indføre en ulovlig forskelsbehandling mellem denatureret mælk og mælk, der anvendes til fremstilling af foderblandinger.

19 Det bemærkes, at artikel 2, stk. 5, i forordning nr. 986/68 — som blev indsat ved Rådets forordning nr. 1038/72 af 18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 440) — hvorefter »hver af de i stk. 1 nævnte varer, til hvilke der ydes støtte, [kun] må anvendes til foder«, ligeledes gælder for »denatureret skummetmælkspulver«, som er nævnt i samme artikels stk. 1, litra c). Den påståede forskel mellem denatureret skummetmælkspulver og skummetmælkspulver, der anvendes til foder, eksisterer følgelig ikke, da begge produkter skal kunne anvendes til foder for at kunne give ret til fællesskabsstøtte.

20 Sagsøgerens sidste argument, som vedrører den pågældende virksomheds gode tro og manglende fejl, er heller ikke relevant, da det drejer sig om at fastslå, om visse betingelser for ydelse af en begunstigelse er opfyldt. I denne henseende er det tilstrækkeligt at fastslå, at den nederlandske regering ikke har godtgjort, at virksomhedens gode tro fritager den pågældende stat for at overholde betingelserne for udbetaling af støtte.

21 Da de betingelser, der er fastsat i de på området gældende forordninger, ikke er opfyldt i dette tilfælde, må sagsøgerens principale påstand følgelig forkastes.

22 Med hensyn til den subsidiære påstand om en i det mindste delvis godkendelse af det pågældende beløb, bemærkes, at skrivelsen af 20. november 1974 fra direktionen for det nederlandske landbrugs- og fiskeriministeriums gene-

relle inspektionstjeneste til Produktschap voor Veevoeder, som Kommissionen har fremlagt i sit svar på Domstolens spørgsmål før retsmødet, henviser til, at 60 000 kg forurenet stivelse er blevet blandet med 173 000 kg stivelse af anden oprindelse. I dette dokument udtrykker ministeriets tjenestegren sig således:

»De 60 000 kg Amijel-majsstivelse (den forurenede stivelse) er blevet blandet med 173 000 kg stivelse af anden oprindelse og anvendt samtidig mellem den 28. maj 1974 og den 13. juli 1974 i tre produktionsled for at blive forarbejdet til:

— færdigt foder	7 385 300 kg
— forblandinger	16 700 kg
— foder, til pelsdyr	42 400 kg
	7 444 400 kg«

23 Dette dokuments indhold bekræftes af en anden skrivelse af 27. november 1974, som blev tilsendt Produktschap voor Veevoeder af Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, og i hvilken der henvises til virksomhedens erklæring om, at det parti Amijel-majsstivelse, som indeholdt kviksølv, »er blevet iblandet 7 385 300 kg mælkefoder i perioden 28. maj 1974 - 13. juli 1974«. Under den mundtlige forhandling har parterne endvidere erkendt, at ifølge de analyser, der blev foretaget af 24 prøver af det beslaglagte produkt, indeholdt 21 heraf kviksølvphenylacetat.

24 Det kan udledes af disse omstændigheder, at som følge af blandingen af de to partier stivelse var alt det foder, der blev fremstillet i den pågældende periode, forurenet. Som Kommissionen med rette har fremhævet, er det under alle omstændigheder umuligt i dette tilfælde at skelne mellem det forurenede produkt og det ikke-forurenede produkt, samt at fastslå de respektive mængder.

25 Sagsøgerens subsidiære påstand må derfor også forkastes.

Sagens omkostninger

26 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen, og bør derfor afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Sagsøgte frifindes.

2. Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. marts 1983.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 18. JANUAR 1983 [1]

Høje Domstol.

Ved stævning, registreret den 5. februar 1982, har kongeriget Nederlandene anlagt sag med påstand om annullation af en beslutning fra Kommissionen (81/1047 af 16. 11. 1981), i det omfang denne ved afslutningen af de af kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1974, der er finansieret gennem EUGFL, garantisektionen, har udelukket et beløb

1 — Oversat fra fransk.