stelling om tot afzet van het overschot aan ondermelk te komen, wordt bereikt. Uit de regeling in haar geheel volgt immers dat de regeling niet enkel de afzet van een bepaald produkt en de ontlasting van de zuivelmarkt beoogt, maar ook het gebruik van het produkt voor nuttige economische doelen, te weten mengvoeders die rijk zijn aan hoogwaardige eiwitten, tegen redelijke prijs ter beschikking te stellen van de veefokkers. Onder die omstandigheden is het feit dat de beoogde afzet van het ondermelkoverschot is verwezenlijkt op zichzelf niet voldoende om een produkt dat ongeschikt is voor dierlijke consumptie omdat het een giftige stof bevat, voor gemeenschapssteun in aanmerking te doen komen.

3. Het vijfde lid van artikel 2 van verordening nr. 986/68 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden, bepalende dat „elk in lid 1 bedoeld produkt, waarvoor steun wordt verleend, slechts mag worden gebruikt als voeder voor dieren", geldt ook voor het in lid 1, sub c, van dat artikel genoemde „mager melkpoeder dat ... gedenatureerd is". Er is dan ook geen enkel verschil in behandeling tussen gedenatureerde magere-melkpoeder en voor veevoeder gebruikte magere-melkpoeder; om voor de gemeenschapssteun in aanmerking te komen, moeten beide produkten als veevoeder kunnen worden gebruikt.

In zaak 45/82,

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, vertegenwoordigd door A. Bos als gemachtigde, domicilie gekozen hebbend te Luxemburg ter Nederlandse ambassade,

verzoeker,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door J.-F. Verstrynge, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbend te Luxemburg bij O. Montalto, lid van de juridische dienst van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Plateau du Kirchberg,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van beschikking nr. 81/1047/EEG van de Commissie van 16 november 1981 betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van het dienstjaar 1974 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 375 van 1981, blz. 33),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore, A. O'Keeffe en U. Everling, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due en K. Bahlmann, rechters,

advocaat-generaal: S. Rozès
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

I — De feiten en het procesverloop

a) Inleiding

Verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94 van 1970, blz. 13), bevat onder meer bepalingen over de financiering van interventies ter regulering van de landbouwmarkten door de afdeling Garantie van het EOGFL. Zo is op grond van de artikelen 4, lid 2, en 5, lid 2, de Commissie verplicht, de Lid-Staten de nodige middelen ter beschikking te stellen, opdat de aangewezen diensten en organen de in de verordening bedoelde betalingen overeenkomstig de communautaire voorschriften en de nationale wetgevingen verrichten, en is het de taak van de Lid-Staten, erop toe te zien dat deze middelen onverwijld en uitsluitend voor de beoogde doeleinden worden gebruikt, en de Commissie op gezette tijden documenten te doen toekomen betreffende de verrichte betalingen, waaronder de jaarrekeningen vergezeld van stukken die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan. De Commissie keurt de rekeningen van de diensten en organen aan de hand van deze documenten goed.

Het geschil in de onderhavige procedure betreft een door de Nederlandse regering in bovengenoemd kader verrichte betaling in de vorm van steun voor verwerking van magere-melkpoeder tot veevoeder. Deze steun vindt zijn grondslag in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 148 van 1968, blz. 13), en is voor het betrokken dienstjaar nader geregeld in de verordeningen nrs. 986/68 van de Raad van 15 juni 1968 (PB L 169 van 1968, blz. 4) en

990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 (PB L 115 van 1972, blz. 1).

Bij beschikking nr. 81/1047 van 16 november 1981 (waarvan kennisgeving plaatsvond op 2 december daaropvolgende) onthield de Commissie goedkeuring aan een post van HFL 4 255 909,86, welke voorkwam op de door de Nederlandse regering ingediende rekening voor het dienstjaar 1974 (EOGFL, afdeling Garantie) en betrekking had op steun, toegekend aan een Nederlandse fabrikant van veevoeder op basis van magere-melkpoeder. Het onderhavige beroep richt zich tegen deze beschikking.

b) De feiten

De aan het geding ten grondslag liggende feiten worden niet betwist; zij blijken zowel uit de uiteenzetting van verzoeker als uit het „syntheseverslag betreffende de conclusies van de voorbereidende werkzaamheden voor de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, voor de begrotingsjaren 1974 en 1975" (doc. VI/208/80-NL).

In het kader van voornoemde steunregeling gebruikte de in Putten, Nederland, gevestigde mengvoederfabrikant Trouw en Co ten tijde van de feiten reeds geruime tijd op grote schaal magere-melkpoeder voor de bereiding van kunstkalvermelk.

Om in aanmerking te komen voor de gemeenschapssteun moet mengvoeder dat met ondermelk of met magere-melkpoeder is bereid, ingevolge artikel 4, lid 1, sub 1, van verordening nr. 990/72 onder meer ten minste twee gewichtspercenten zetmeel bevatten. Om aan deze eis te voldoen, voegde Trouw aan de magere-melkpoeder in het mengvoeder 2 à 2,5 % verstijfseld maïszetmeel toe, dat hij regelmatig bij twee leveranciers inkocht. Toen een van beide op een gegeven moment niet in staat was een zelf gefabriceerd produkt te leveren, leverde hij Trouw een door een Engels bedrijf vervaardigd produkt met hetzelfde codenummer. Aangezien de in het Verenigd Koninkrijk gebruikte codering niet overeenkwam met die welke in de rest van Europa werd gebruikt, stond ditzelfde codenummer echter niet voor een identiek produkt; de geleverde zetmeel was in werkelijkheid een industrieel produkt dat als bind- en schimmelwerend middel bij de fabricage van lijm en briketten wordt gebruikt en dat met 0,05 % kwikfenylacetaat (een giftige stof) was behandeld. Trouw bemerkte niet dat dit produkt afweek, en gebruikte tussen 28 mei en 13 juli 1974 60 000 kg met kwik besmet zetmeel naast 173 000 kg onbesmet zetmeel voor de bereiding van 7 385 000 kg mengvoeder voor kalveren, waarvoor hij een gemeenschapssteun ontving welke overeenkwam met de daarbij gebruikte hoeveelheden magere-melkpoeder.

Pas in juli 1974 kwam de onregelmatigheid aan het licht, na een melding van gevallen van ziekte en sterfte bij kalveren die met het betrokken produkt waren gevoederd. Toen dit eenmaal vaststond, zette Trouw de produktie van het betrokken voedingsmiddel stop en nam de uit de betrokken produktieperiode stammende partijen die nog niet door de kopers waren gebruikt, terug. In Nederland werd een strafvervolging tegen Trouw ingesteld wegens overtreding van de nationale Verordening Veevoeder en tijdens de procedure, waarin het overigens niet tot een vonnis kwam omdat het Openbaar Ministerie de zaak seponeerde, werd beslag gelegd op de hoe-

veelheden van het produkt, die zich nog in voorraad bevonden. De Nederlandse overheid trof harerzijds maatregelen van veterinaire en sanitaire aard en keurde onder meer organen van met dit voeder gevoederde kalveren af voor consumptie. Zij meende echter niet tot terugvordering van de aan Trouw uitgekeerde gemeenschapssteun te moeten overgaan.

De Commissie onthield haar goedkeuring aan de desbetreffende post van de rekening, menend dat het voor de gemeenschapssteun zowel op grond van de considerans als van de artikelen van verordening nr. 990/72 ten eerste nodig was, dat de magere-melkpoeder in veevoeder was gebruikt, en ten tweede, dat het met magere-melkpoeder bereide mengvoeder een voor veevoeding typische samenstelling had en onmiddellijk als veevoeder kon worden gebruikt, hetgeen in casu, door de aanwezigheid van een giftig bestanddeel in het voeder, niet het geval was.

Daar de Nederlandse regering de mening van de Commissie niet deelde, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld dat op 5 februari 1982 ter griffie van het Hof is ingeschreven.

c) Het procesverloop

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 de Commissie echter verzocht, vóór de terechtzitting twee documenten over te leggen.

II — Conclusies van partijen

De Nederlandse regering concludeert:

— dat het Hof zal vernietigen, wegens schending van het EEG-Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, de beschikking van de Commissie van 16 november 1981, nr. 81/1047/EEG (PB L 375 van 1981, blz. 33) betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van het dienstjaar 1974 ingediende rekeningen van de door het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, voor zover de Commissie heeft nagelaten goed te keuren het onder punt 1 van het verzoekschrift genoemde bedrag van HFL 4 255 409,86 wegens het verlenen van steun bij verwerking van magere-melkpoeder in veevoeder, en

— dat het Hof de Commissie zal veroordelen in de kosten van het geding.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen concludeert dat het den Hove behage:

— het verzoek ongegrond te verklaren;

— verzoeker in de kosten te veroordelen.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Nederlandse regering* voert één grief aan, namelijk dat de litigieuze uitgaven niet zijn goedgekeurd hoewel ze overeenkomstig de destijds geldende regeling zijn gedaan. Uit die regeling blijkt niet van een eis ten aanzien van de kwaliteit van het veevoeder. De niet-goedkeuring van deze uitgaven vormt dan ook een schending van de artikelen 3 en 5 van verordening nr. 729/70, 2 van verordening nr. 986/68 en 4 van verordening nr.

990/72 in onderlinge samenhang gelezen.

Verzoeker doet zijn grief steunen op het verschil in formulering tussen de bepalingen van de verordeningen die de litigieuze materie beheersen. Artikel 10 van verordening nr. 804/68 en de eerste overweging van verordening nr. 986/68 spreken van „mager melkpoeder (dat) ... *als voeder voor dieren (is) gebruikt*"; de artikelen 2, lid 1, sub d, en de eerste overweging van verordening nr. 986/68 bevatten de uitdrukkingen „mager melkpoeder ... *(dat is) gebruikt voor de vervaardiging van meng*-voeder" en van *„als voeder voor dieren gebruikt* mager melkpoeder"; volgens artikel 4, lid 1, sub c, zijn mengvoeders daarentegen *„producten die onmiddellijk als veevoeder kunnen worden gebruikt."*

Gelet op de verschillen in de formulering van de hierboven geciteerde bepalingen en op de verschillen in formulering van de verschillende taalversies van deze artikelen, is moeilijk aan te tonen of bij de uitleg van deze bepalingen uitsluitend gedacht moet worden aan het vereiste dat het melkpoeder daadwerkelijk is gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder dan wel of ook nog vereist is, dat het geproduceerde mengvoeder daadwerkelijk is vervoederd.

Wat daarvan ook zij, vaststaat dat in casu de magere-melkpoeder, na te zijn verwerkt tot mengvoeder, ook daadwerkelijk is vervoederd en bijgevolg ook niet voor menselijke voeding is gebruikt; hieruit volgt, dat het doel van de betrokken regeling — de ontlasting van de zuivelmarkt — is bereikt.

Bovendien stelt verzoeker:

— dat het produkt voldoet aan de in artikel 8 van verordening nr. 990/72 bedoelde controlevoorschriften;

— dat de Nederlandse rechterlijke instanties een vordering tegen Trouw, wier goede trouw vaststaat, in ieder geval zouden hebben afgewezen;

— dat slechts een derde van het produkt waarvoor men de steun wenst te betwisten, besmet zetmeel bevatte, terwijl op twee derde niets viel aan te merken;

— dat het gebruik van het betrokken produkt geen fatale gevolgen heeft gehad; de kalversterfte is tijdens de betrokken periode normaal gebleven.

De *Commissie* brengt hiertegen in, dat verzoeker de bepalingen die de litigieuze materie beheersen, onvolledig heeft weergegeven, terwijl volledig citeren tot andere resultaten zou kunnen leiden dan de door de Nederlandse regering gewenste. Artikel 10, lid 1, van verordening nr. 804/68 bepaalt namelijk, dat enkel steun wordt verleend voor ondermelk en magere-melkpoeder die als voeder voor dieren worden gebruikt, „indien deze produkten aan bepaalde vereisten voldoen." Verordening nr. 986/68, die de voorwaarden vaststelt waaronder steun wordt verleend, legt er in artikel 2, lid 4, de nadruk op, dat mengvoeder waarin ondermelk is verwerkt, „moet voldoen aan bepaalde minimumeisen ten aanzien van de samenstelling." Bovendien komen in de considerans van verordening nr. 990/72 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder, bestemd voor veevoeder, de volgende overwegingen voor:

„Overwegende dat het aanbeveling verdient ervoor te zorgen, dat de ondermelk en het magere-melkpoeder waarvoor

steun wordt toegekend daadwerkelijk worden gebruikt voor veevoeder; dat het te dien einde noodzakelijk is de voorwaarden vast te stellen, waaraan de genoemde produkten moeten beantwoorden; dat het dientengevolge nodig is te bepalen, dat de steunverlening wordt beperkt tot ondermelk en magere-melkpoeder verwerkt tot mengvoeder overeenkomstig bepaalde eisen of tot na denaturering gebruikt magere-melkpoeder; . . ."

„Overwegende dat het in het geval dat het magere-melkpoeder of de ondermelk wordt gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeders, aanbeveling verdient de steun slechts toe te kennen indien het voeder voldoet aan bepaalde voor de industrie gebruikelijke minimumnormen voor de samenstelling van mengvoeder . . ."

Artikel 1, leden 1 en 2, van dezelfde verordening bepaalt:

„1. Steun wordt slechts toegekend voor magere-melkpoeder, dat . . . is gedenatureerd, of dat onder de in artikel 4 bedoelde voorwaarden tot mengvoeder is verwerkt.

2. Steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk wordt slechts toegekend indien het mengvoeder beantwoordt aan de in artikel 4 bedoelde eisen",

terwijl artikel 4, lid 1, van verordening nr. 990/72 luidt als volgt:

„Mengvoeders in de zin van artikel 2, lid 1, sub d, van verordening (EEG) nr. 986/68 zijn produkten

a) die minder dan 80 gewichtspercenten magere-melkpoeder bevatten, waaraan ten minste zijn toegevoegd:

— 5 gewichtspercenten melkvreemde vetten en ten minste 2 gewichtspercenten zetmeel of zetmeelgel
of

— 2,5 gewichtspercenten melkvreemde vetten en ten minste 2 gewichtspercenten zetmeel of zetmeelgel, indien er, per 100 kg magere-melkpoeder, 2,5 kg luzernemeel of grasmeel in is vermengd onder de bij artikel 2, lid 1, bedoelde voorwaarden,

b) die voor veevoeding typische samenstelling hebben,

c) die onmiddellijk als veevoeder kunnen worden gebruikt, zonder vóór het bereiken van het landbouwbedrijf, de veefokkerij of de vetmesterij te zijn verwerkt of vermengd."

Men hoeft volgens de Commissie deze bepalingen enkel maar te lezen om tot de conclusie te komen, dat de stelling dat de gemeenschapsverordeningen geen enkele eis stellen aan de kwaliteit van met ondermelk of magere-melkpoeder vervaardigd mengvoeder, van elke grond is ontbloot. Het feit dat werkelijk recht op gemeenschapssteun doet ontstaan, is de toevoeging van ondermelk aan een mengvoeder dat een voor veevoeding typische samenstelling heeft en dat onmiddellijk als veevoeder kan worden gebruikt; wanneer dan ook, al is het onopzettelijk, aan het mengvoeder een produkt wordt toegevoegd waardoor het mengvoeder niet meer kan worden vervoederd, wordt de steun niet verleend.

Ook met betrekking tot de doelstellingen van de onderhavige gemeenschapsregeling betwist de Commissie de visie van verzoeker, welke volgens haar te eng is. De gemeenschapswetgever wilde met zijn ingrijpen meer bereiken dan een willekeurige afzetmogelijkheid voor een over-

schotprodukt, en wel een mogelijkheid om dit overschot voor gezonde handelsdoeleinden te gebruiken, waarbij enerzijds de producenten niet zouden worden aangezet om hun produktie te vergroten en anderzijds de produktie van vlees tegen redelijke prijzen zou worden gestimuleerd. Dit blijkt uit de betrokken regeling als geheel en met name uit de tweede en derde overweging van verordening nr. 986/68.

Bovendien betwist de Commissie, dat de formuleringen in voornoemde verordeningen van 1968 en de formulering in verordening nr. 990/72 met elkaar in tegenspraak zouden zijn. Uit eerstbedoelde, praktisch gelijkluidende, formuleringen blijkt namelijk ondubbelzinnig, dat *ondermelk en magere-melkpoeder* moeten worden gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder om voor steun in aanmerking te komen, terwijl met de in verordening nr. 990/72 gebezigde uitdrukking wordt aangegeven, dat *dit mengvoeder* onmiddellijk als veevoeder moet kunnen worden gebruikt.

Bovendien moet met het oog op de toepassing van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 990/72 nog worden nagegaan of de aanwezigheid van een hoeveelheid kwik, hoe klein ook, wel kan worden getolereerd in veevoeder, zonder dat aan de eis dat het mengvoeder onmiddellijk als veevoeder moet kunnen worden gebruikt, tekort wordt gedaan. Aangezien richtlijn nr. 74/63 van de Raad van 17 december 1973 (PB L 38 van 1974, blz. 31) ten tijde van de feiten nog niet van kracht was, werd deze vraag door de nationale wettelijke regelingen beheerst. Voor Nederland bevatte de destijds geldende Verordening Veevoeder 1970, vastgesteld door het bestuur van het Produktschap voor Veevoeder en op 17 september 1970 onder nr. J 1740 goedgekeurd door de minister van Landbouw en Visserij, in artikel 5, lid 1, onder meer een absoluut verbod voor de bereiding van veevoeder dat kwik bevatte. Zelfs in dat licht kan dus niet worden gezegd, dat voeder dat kwik bevat, aan de voorwaarden van verordening nr. 990/72 voldoet.

Ten slotte laakt de Commissie het optreden van de Nederlandse regering, wier diensten het EOGFL niet hebben ingelicht, hoewel zij blijkens het dossier in 1974 op de hoogte waren van deze zaak en zelfs tegenover Trouw juist op dit punt een voorbehoud hadden gemaakt; de feiten zijn pas in april 1979 bij een controle door ambtenaren van het EOGFL aan het licht gekomen.

In repliek voert de *Nederlandse regering* hiertegen aan, dat uit de tekst van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 804/68 („... wordt steun verleend aan ... als voeder voor dieren gebruikte ondermelk en magere-melkpoeder, indien deze produkten aan bepaalde vereisten voldoen") geen enkel argument kan worden geput voor de stelling van de Commissie. De produkten die aan bepaalde vereisten moeten voldoen, zijn namelijk niet de te bereiden mengvoeders, maar de te verwerken ondermelk en magere-melkpoeder.

De betrokken regeling moet worden uitgelegd in het licht van het werkelijke doel ervan, het ontlasten van de zuivelmarkt door voor het overschotprodukt andere afzetmogelijkheden te creëren dan de markt voor menselijke voeding. Dit doel komt onder meer naar voren in de regeling betreffende de denaturering van ondermelk, welke als zodanig rechtstreeks recht geeft op steun, los van de

vraag of de gedenatureerde melk in veevoeder is gebruikt. Niet valt in te zien waarom voor denaturering en voor verwerking van ondermelk verschillende regels zouden gelden. De kwaliteitseisen voor mengvoeder waarin ondermelk is verwerkt, beogen dan ook enkel te verzekeren, dat de verwerkte ondermelk niet meer anders kan worden gebruikt dan als veevoeder. Het lijdt geen twijfel, dat indien Trouw gedenatureerde melk had gebruikt voor de vervaardiging van zijn kalvervoeder, hij recht had gehad op de gemeenschapssteun, hoewel het eindprodukt als veevoeder niet bruikbaar zou zijn geweest. Voor een dergelijk verschil in behandeling bestaat geen rechtvaardiging.

Anderzijds erkent de Commissie zelf, dat voor de gemeenschapssteun voor de verwerking van ondermelk niet behoeft te worden bewezen, dat het eindprodukt daadwerkelijk is vervoederd; het mengvoeder moet enkel voor dit doel „kunnen worden gebruikt". Hiermee wordt de grondslag ontnomen aan de stelling van verweerster betreffende de doelstellingen van de betrokken gemeenschapsregeling, want van stimulering van de produktie van vlees tegen redelijke prijs kan pas sprake zijn indien daadwerkelijke vervoedering de facto vereist is.

Ook kan men niet volhouden, dat de thans reeds te grote produktie van magere-melkpoeder nog meer zou worden gestimuleerd, indien men ook steun zou toekennen voor de verwerking van ondermelk tot veevoeder dat niet een bepaalde minimumkwaliteit bezit. Door deze steun heeft men magere-melkpoeder geen voorkeursbehandeling willen geven, doch enkel een prijsniveau willen garanderen dat concurrentie met beduidend goedkopere produkten mogelijk zou maken. De produktiekosten voor vlees worden door de toekenning van de betrokken steun dus geenszins verlaagd. Bovendien zijn er vele oorzaken waardoor mengvoeder waarin ondermelk is verwerkt, als veevoeder onbruikbaar kan worden na het produktiestadium. In dergelijke gevallen kan de steun niet worden onthouden, hoewel het doel — de produktie van goedkoop vlees — niet kan worden bereikt.

Met betrekking tot de nationale wetgeving stelt de Nederlandse regering, dat artikel 5 van de Verordening Veevoeder 1970 geen absoluut verbod bevat voor de toevoeging van kwik aan veevoeder, en dat dit verbod hoe dan ook betrekking heeft op bewuste en niet op onopzettelijke toevoegingen. De inbeslagneming van de voorraad door de Nederlandse instanties kan overigens niet worden gezien als een erkenning van de onregelmatigheid van het in beslag genomen produkt, want zij vond plaats op grond van een vermoeden van overtreding van de nationale voorschriften terzake, welke overtreding uiteindelijk niet is komen vast te staan.

Subsidiair merkt verzoeker op, dat het litigieuze produkt enkel voor een derde was besmet en de steun dus hooguit voor dat deel had mogen worden geweigerd.

Ten slotte herhaalt de Nederlandse regering, dat zij in casu te goeder trouw was; de steun is betaald omdat men na zorgvuldige afweging van oordeel was dat hij verschuldigd was; weliswaar hebben de autoriteiten op een gegeven moment tegenover Trouw schriftelijk een voorbehoud gemaakt, doch de verklaring hier-

voor was, dat het produkt destijds gerechtelijk in beslag was genomen en men de precieze reden hiervoor niet kende, hetgeen kon leiden tot de veronderstelling dat er onregelmatigheden hadden plaatsgevonden die aan uitbetaling van de steun in de weg zouden kunnen staan; toen vervolgens bleek dat dit niet het geval was, werd het voorbehoud ingetrokken. Ook is het geenszins zo, dat de Commissie onbekend was met deze zaak, waarover in de pers veel ophef is gemaakt vooral omdat Italië zijn grenzen had gesloten voor het gevaarlijk geachte Nederlandse kalfsvlees. De diensten van het EOGFL zijn overigens juist tot verificatie overgegaan omdat de Commissie alle details van de zaak wilde weten. Overigens had het ook helemaal geen zin gehad, dat de Nederlandse autoriteiten het EOGFL op de hoogte hadden gesteld van het gemaakte voorbehoud, aangezien dit niet meer dan een voorlopige voorzorgsmaatregel was.

De *Commissie* dupliceert, dat de gemeenschapsregeling op het onderhavige terrein weliswaar wil bevorderen dat het melkpoederoverschot slinkt, doch tevens beoogt een normale verkoop van de door verwerking van het melkoverschot verkregen produkten mogelijk te maken en de produktie van vlees tegen redelijke prijs te bevorderen. Het bewijs hiervoor is te vinden in de band die artikel 2, lid 3, van verordening nr. 986/68 legt tussen het bedrag van de steun, de maximumprijs welke niet mag worden overschreden, en de prijs voor vergelijkbaar voeder voor dieren, alsmede in de tekst van de tweede overweging van deze verordening. Veevoeder dat kwik bevat, is schadelijk en kan daarom deze doeleinden niet bereiken. Evenmin kan het op enigerlei wijze met ander veevoeder concurreren. Het feit dat bewijs van de daadwerkelijke vervoedering van het eindprodukt geen voorwaarde is voor de toekenning van steun, neemt niet weg dat de gemeenschapsregeling voornoemde doelstellingen nastreeft; de produktie van vlees tegen redelijke prijzen kan ook worden bevorderd door erop toe te zien, dat het produkt dat uit het melkoverschot wordt verkregen, als veevoeder kan worden gebruikt.

De Commissie wijst erop, dat het betrokken mengvoeder ingevolge artikel 4, lid 1, van verordening nr. 990/72 een voor veevoeding typische samenstelling moet hebben en onmiddellijk als veevoeder moet kunnen worden gebruikt, om voor steun in aanmerking te kunnen komen. Voeder dat kwik bevat, vervult geen van beide voorwaarden.

Tegen het aan de denatureringsregeling ontleende argument voert de Commissie aan, dat artikel 2 van verordening nr. 990/72 gedetailleerde bepalingen bevat op grond waarvan melk enkel mag worden gedenatureerd met produkten die niet aan vervoedering in de weg staan. Deze regeling streeft dus dezelfde doeleinden na als de regeling betreffende de verwerking van ondermelk. Mengvoeder vervaardigd met gedenatureerde melk waaraan kwik is toegevoegd, voldoet niet aan voornoemde bepaling, aangezien de daarin gebruikte melk op onregelmatige wijze is gedenatureerd. Het probleem van Trouw zou in zoverre ook niet anders hebben gelegen wanneer zij gedenatureerde melk in het produkt had gebruikt in plaats van magere-melkpoeder. De vraag of de toevoeging van kwik be-

wust of per ongeluk heeft plaatsgevonden, is ook van een enkel belang.

Hetgeen verzoeker stelt over eventuele besmetting van het eindprodukt na de produktiefase, is geen relevant argument, nu volgens de betrokken regeling de controle plaats moet vinden tijdens de vervaardiging van het mengvoeder of tijdens de denaturering van de melk en niet daarna. Op het moment dat het eindprodukt klaar is, moet het dus bruikbaar zijn als veevoeder en een eventuele latere besmetting staat niet aan de toekenning van de steun in de weg.

Wat de nationale wetgeving betreft, meent de Commissie, dat de Nederlandse regeling volgens haar bewoordingen op elke, bewuste dan wel onopzettelijke, toevoeging van kwik aan veevoeder ziet en dat het verbod inzake toevoeging van kwik de facto absoluut is; want ofschoon artikel 33 van de regeling voorziet in een algemene ontheffingsmogelijkheid, heeft de Nederlandse regering in feite nooit een ontheffing voor de toevoeging van kwik verleend.

Ten slotte merkt de Commissie met betrekking tot het probleem van de beoordeling van verzoekers gedrag op, dat het door de Nederlandse autoriteiten tegenover Trouw gemaakte voorbehoud, in strijd met de uit artikel 5 EEG-Verdrag voortvloeiende verplichtingen, nooit aan de diensten van het EOGFL is meegedeeld en dat het betrokken voorbehoud niet is gemaakt als voorzorgsmaatregel, naar aanleiding van de inbeslagneming, doch later, na de beslissing om niet tot terugvordering van de steun over te gaan, en juist met het oog op eventuele betwistingen door de Commissie.

Verweerster is noch in haar verweerschrift noch in haar dupliek ingegaan op het argument van verzoeker betreffende de hoeveelheid in de betrokken periode geproduceerd voeder, die zou zijn besmet en op de daarmee samenhangende vraag in welke mate de litigieuze steun had mogen worden geweigerd. Omwille van de volledigheid lijkt het niettemin dienstig melding te maken van de opmerkingen dienaangaande in het reeds genoemde „syntheseverslag". Hierin stellen de diensten van de Commissie, dat de berekeningen aan de hand waarvan de Nederlandse regering tracht besmette en niet-besmette hoeveelheden te scheiden, uitsluitend zijn gebaseerd op werkhypotheses die feitelijk oncontroleerbaar zijn, gelet op het feit dat men aan de hand van het resultaat van de bemonstering van de produkten die ten tijde van de feiten in Nederland in voorraad waren, ook niet de hoeveelheden heeft kunnen vaststellen die uitsluitend met niet-besmet zetmeel hadden kunnen zijn vervaardigd. Onder deze omstandigheden kon men niet om de conclusie heen, dat de kwaliteitsomschrijving „mengvoeder dat onmiddellijk als veevoeder kan worden gebruikt" aan de totale produktie van de betrokken periode moest worden onthouden.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 23 november 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos als gemachtigde, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. F. Verstrynge, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 18 januari 1983 conclusie genomen.

In rechte

Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 5 februari 1982, heeft het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking nr. 81/1047 van de Commissie van 16 november 1981 betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van het dienstjaar 1974 ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 375 van 1981, blz. 33), voor zover daarbij geen goedkeuring is verleend voor een post van HFL 4 255 409,86, betrekking hebbende op steun voor de verwerking van magere-melkpoeder tot veevoeder.

2 Blijkens het dossier gebruikte de Nederlandse vennootschap Trouw en Co. in het betrokken tijdvak magere-melkpoeder ter vervaardiging van een mengvoeder voor kalveren en ontving zij uit dien hoofde de gemeenschapssteun voorzien bij de verordeningen nrs. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 (PB L 148 van 1968, blz. 13), 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 (PB L 169 van 1968, blz. 4) en 990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 (PB L 115 van 1972, blz. 1).

3 Overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 990/72, volgens hetwelk met ondermelk vervaardigd mengvoeder ten minste 2 % zetmeel moet bevatten om voor gemeenschapssteun in aanmerking te komen, nam Trouw in de samenstelling van haar produkt 2 tot 2,5 % verstijfseld maïszetmeel op, dat zij bij vaste leveranciers kocht.

4 Ten gevolge van een vergissing van een leverancier, die maïszetmeel had geleverd dat voor ander industrieel gebruik dan de vervaardiging van veevoeder was bestemd en een giftige stof, kwikfenylacetaat, bevatte, gebruikte Trouw tussen 28 mei en 13 juli 1974, voor de vervaardiging van 7 385 300 kg kalvervoeder, 60 000 kg van dit besmette zetmeel en 173 000 kg onbesmet zetmeel.

5 Toen dit was ontdekt, werd de produktie van het kalvervoeder gestaakt en werden de nog niet gebruikte partijen van het produkt uit de markt genomen. Tegen Trouw werd een strafvervolging ingesteld wegens overtreding

van de Nederlandse Verordening Veevoeder en op de hoeveelheden die zich nog in voorraad bevonden, werd beslag gelegd. Het Openbaar Ministerie seponeerde de zaak evenwel, omdat Trouw zijns inziens te goeder trouw had gehandeld en haar geen schuld trof.

6 De Nederlandse overheid trof harerzijds maatregelen van veterinaire aard om de gevaarlijke gevolgen van het in de handel brengen van het besmette veevoeder te beperken; zij meende echter niet tot terugvordering van de reeds aan de onderneming betaalde gemeenschapssteun te moeten overgaan.

7 De Commissie was van oordeel, dat door de aanwezigheid van een toxische component in het voeder in casu niet was voldaan aan de eisen van verordening nr. 990/72, die voor de toekenning van gemeenschapssteun verlangt, dat het met ondermelk gefabriceerde veevoeder een voor veevoeding typische samenstelling heeft en onmiddellijk als veevoeder kan worden gebruikt; daarom onthield zij haar goedkeuring aan de op deze steun betrekking hebbende post.

8 De Nederlandse regering doet haar beroep tot nietigverklaring van het besluit tot onthouding van goedkeuring, steunen op de volgende argumenten:

a) de verordeningsvoorschriften die de materie beheersen, zijn dubbelzinnig en soms tegenstrijdig, met het gevolg dat uit de bewoordingen daarvan onmogelijk het beginsel kan worden afgeleid, dat met ondermelk vervaardigd veevoeder aan bepaalde eisen inzake kwaliteit en samenstelling moet voldoen om voor gemeenschapssteun in aanmerking te komen;

b) bedoelde voorschriften moeten derhalve worden uitgelegd in het licht van de doelstellingen van de gemeenschapswetgever. Deze hebben geen betrekking op een juiste veevoeding, maar hoofdzakelijk op de ontlasting van de zuivelmarkt en de afzet van het overschot;

c) nu dit doel in casu is bereikt, doordat de magere melk is gebruikt voor de vervaardiging van veevoeder, waardoor het gebruik voor menselijke voeding onmogelijk is geworden, is de gemeenschapssteun terecht verleend;

d) ook gezien de goede trouw van en het ontbreken van schuld bij Trouw — het ongeluk blijkt uitsluitend aan haar leverancier te wijten te zijn — had de steun haar niet mogen worden geweigerd.

9 Subsidiair stelt de Nederlandse regering, dat het in de betrokken periode vervaardigde voeder slechts ten dele was besmet; slechts een derde van het voor de vervaardiging ervan gebruikte zetmeel was namelijk met kwik behandeld. Voor het niet-besmette deel van het voeder zou de gemeenschapssteun dus terecht zijn toegekend en de litigieuze post had dus tenminste gedeeltelijk moeten worden goedgekeurd.

10 Het eerste argument van verzoeker berust op het verschil in formulering van enkele bepalingen van de verordeningen die de onderhavige materie beheersen. Inderdaad bezigen de verordeningen nrs. 804/68 en 986/68 de uitdrukkingen „als voeder voor dieren gebruikte" ondermelk en ondermelk „bestemd voor voederdoeleinden" of „gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder"; bovendien zijn volgens artikel 4, lid 1, sub c, van verordening nr. 990/72 mengvoeders produkten die „onmiddellijk als veevoeder kunnen worden gebruikt". Verzoeker acht deze bepalingen tegenstrijdig: men zou er onmogelijk uit kunnen afleiden of de ondermelk, om voor steun in aanmerking te komen, enkel voor voederdoeleinden „bestemd" moet zijn of dat zij daarvoor ook „daadwerkelijk gebruikt" moet zijn.

11 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de door de Nederlandse regering aangehaalde bepalingen voor het uit ondermelk vervaardigde voeder geenszins het aanleggen van een kwaliteitsmaatstaf uitsluiten, terwijl zij geen verschillen of tegenstrijdigheden vertonen ten aanzien van het voorschrift dat het uit ondermelk vervaardigde voeder aan bepaalde eisen inzake kwaliteit en samenstelling moet voldoen, en vooral dat het bestemd moet zijn voor het voederen van vee.

12 Zo bepaalt artikel 2, lid 4, van verordening nr. 986/68, waarin de toepassingsvoorwaarden voor de steun zijn vastgesteld, dat mengvoeder waarvoor ondermelk is gebruikt om voor steun in aanmerking te komen, moet voldoen

„aan bepaalde minimumeisen ten aanzien van de samenstelling". Dit beginsel vindt men ook terug in de derde en vijfde overweging van verordening nr. 990/72.

13 Verder bepaalt artikel 1, leden 1 en 2, van laatstgenoemde verordening, dat steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk slechts wordt toegekend indien het mengvoeder beantwoordt aan de in artikel 4 bedoelde eisen. Dit artikel, dat de minimumeisen inzake de samenstelling en kwaliteit van het betrokken voeder vermeldt, bepaalt onder meer, dat dit een „voor veevoeding typische samenstelling" moet hebben en „onmiddellijk als veevoeder [moet] kunnen worden gebruikt."

14 Voornoemde verordeningen bevatten bijgevolg voorwaarden inzake kwaliteit en samenstelling, waaraan niet is voldaan bij voeder dat ongeschikt is voor dierlijke consumptie, omdat het — in de hierboven aangegeven hoeveelheden — een giftige stof bevat.

15 Deze vaststelling is in overeenstemming met de nationale wettelijke regeling waarnaar artikel 4, lid 3, van verordening nr. 990/72 verwijst, waar het spreekt van de „voor mengvoeder kenmerkend geachte samenstelling". Artikel 5, lid 1, van de ten tijde van de feiten in Nederland geldende regeling, de Verordening Veevoeder 1970 van het Produktschap voor Veevoeder, verbood namelijk expliciet de toevoeging van kwik aan veevoeder.

16 Het aan de beweerdelijk dubbelzinnige formulering van de toepasselijke bepalingen ontleende argument, kan dan ook niet worden aanvaard.

17 Al evenmin aanvaardbaar is het argument gebaseerd op de doelstellingen van de betrokken steunregeling. Blijkens het vorenoverwogene is aan de voorwaarden voor toekenning van de gemeenschapssteun niet reeds voldaan door de enkele omstandigheid dat de doelstelling om tot afzet van het overschot aan ondermelk te komen, wordt bereikt. Uit de regeling in haar geheel, en meer in het bijzonder uit de tweede en derde overweging van verordening nr. 986/68, volgt immers dat de regeling niet enkel de afzet van een bepaald produkt en de ontlasting van de zuivelmarkt beoogt, maar ook het gebruik

van het produkt voor nuttige economische doelen, te weten mengvoeders die rijk zijn aan hoogwaardige eiwitten, tegen redelijke prijs ter beschikking te stellen van de veefokkers.

18 Verzoeker stelt, dat ingevolge voornoemde verordeningen de denaturering van ondermelk — als alternatief voor het gebruik ervan ter vervaardiging van mengvoeder — op zichzelf reeds voldoende is om recht te geven op de steun; het zou dus niet nodig zijn, dat de gedenatureerde melk eveneens „als veevoeder kan worden gebruikt." Door andere eisen te stellen aan de vervaardiging van mengvoeder, zou men komen tot een onaanvaardbaar verschil in behandeling tussen gedenatureerde melk en melk gebruikt voor de produktie van mengvoeder.

19 Hieromtrent zij opgemerkt, dat het vijfde lid van artikel 2 van verordening nr. 986/68, ingevoegd bij verordening nr. 1038/72 van de Raad van 18 mei 1972 (PB L 118 van 1972, blz. 21) en bepalende dat „elk in lid 1 bedoeld produkt, waarvoor steun wordt verleend, slechts mag worden gebruikt als voeder voor dieren", ook geldt voor het in lid 1, sub c, van dat artikel genoemde „mager melkpoeder dat. . . gedenatureerd is". Het beweerde verschil tussen gedenatureerde magere-melkpoeder en voor veevoeder gebruikte magere-melkpoeder bestaat dus niet; om voor de gemeenschapssteun in aanmerking te komen, moeten beide produkten als veevoeder kunnen worden gebruikt.

20 Het laatste argument van verzoeker, betreffende de goede trouw van en de afwezigheid van schuld bij de betrokken onderneming, is evenmin ter zake dienend, nu het gaat om de vraag of al dan niet is voldaan aan bepaalde voorwaarden voor toekenning van een steun. In dit verband kan worden volstaan met vast te stellen, dat de Nederlandse regering niet heeft aangetoond, dat de goede trouw van de onderneming de betrokken staat ontheft van de verplichting de voorwaarden voor steunverlening in acht te nemen.

21 Nu in casu niet is voldaan aan de door de ter zake geldende verordeningen gestelde voorwaarden, moet de primaire vordering van verzoeker worden afgewezen.

22 In verband met de subsidiaire vordering, strekkende tot verkrijging van althans gedeeltelijke goedkeuring van de omstreden post, zij erop gewezen, dat volgens de brief van de algemene inspectiedienst van het Nederlandse Ministerie van Landbouw en Visserij aan het Produktschap voor Veevoeder

van 20 november 1974 (bijlage bij het antwoord van de Commissie op vragen van het Hof vóór de terechtzitting), het besmette zetmeel (60 000 kg) is vermengd met 173 000 kg zetmeel van andere herkomst. De inspectiedienst formuleert het in deze brief als volgt:

„De 60 000 kg Amijel (besmet zetmeel) werden volgens verklaring tussen 28 mei 1974 en 13 juli 1974 tezamen met 173 000 kg ander zetmeel, gelijktijdig en door elkaar via 3 produktielijnen verwerkt in:

— volledige veevoeders	7 385 300 kg
— voormengsels	16 700 kg
— voeders voor pelsdieren	42 400 kg
	7 444 400 kg"

23 De inhoud van deze brief wordt bevestigd in een brief van het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten aan het Produktschap voor Veevoeder van 27 november 1974, waarin melding wordt gemaakt van de verklaring van de onderneming, dat de met kwik vermengde partij Amijel maïszetmeel „in de periode van 28 mei 1974 tot en met 13 juli 1974 is verwerkt in 7 385 300 kg kunstmelkvoeder." Bovendien hebben partijen ter terechtzitting erkend, dat van de 24 geanalyseerde monsters van het in beslag genomen produkt, er 21 kwikfenylacetaat bevatten.

24 Hieruit kan worden afgeleid, dat ten gevolge van de vermenging van de twee partijen zetmeel de gehele hoeveelheid mengvoeder die in de betrokken periode is geproduceerd, besmet was. In elk geval zou het, gelijk de Commissie terecht opmerkt, in casu niet mogelijk zijn, het besmette van het niet-besmette produkt te onderscheiden en precies de respectieve hoeveelheden te bepalen.

25 Bijgevolg dient ook verzoekers subsidiaire vordering te worden afgewezen.

Kosten

26 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. **Verwerpt het beroep.**

2. **Verwijst het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling
Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 maart 1983.

De griffier
P. Heim

De president
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL S. ROZÈS VAN 18 JANUARI 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Bij een op 5 februari 1982 ingeschreven verzoekschrift vraagt de regering van het Koninkrijk der Nederlanden om nietigverklaring van een beschikking van de Commissie (nr. 81/1047 van 16 november 1981), voor zover daarin, in het kader van de goedkeuring van de door die Lid-Staat voor het dienstjaar 1974 ingediende rekeningen van de door het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, geen goedkeuring is verleend voor uitgaven ten bedrage van HFL 4 255 409,86 ter zake van steun bij

1 — Vertaald uit het Frans.