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.

på 4 255 409,86 HFL i støtte til forarbejdning af skummetmælkspulver til foderblandinger.

I — De faktiske omstændigheder er følgende:

Artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning af 27. juni 1968 (nr. 804/68) om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter bestemmer, at der ydes støtte til *skummetmælkspulver, der er blevet fremstillet inden for Fællesskabet og anvendes til foder,* såfremt disse produkter opfylder bestemte betingelser.

Selskabet »Trouw en Co« i Putten (Nederlandene), som fremstiller foderblandinger, anvendte skummetmælkspulver til fremstilling af mælkeerstatningsfoder til kalve, som bl.a. indeholdt majsstivelse. Det er imidlertid blevet oplyst, at en del af majsstivelsen var blevet behandlet med kviksølv, hvilket medførte tab af adskillige kalve [1].

Ved en gennemgang foretaget i april 1979 konstaterede Kommissionens tjenestegrene, at den ovennævnte støtte var blevet ydet for skummetmælkspulver, der indgik i det nævnte foders sammensætning; nærmere bestemt var der i perioden 28. maj - 13. juli 1974 således blevet fremstillet 7 385 300 kg foder af 3 692 650 kg skummetmælkspulver og 233 000 kg majsstivelse, hvoraf 60 000 kg indeholdt 0,05 kg kviksølvphenylacetat.

Den således behandlede stivelse, som anvendes til visse industrielle formål, var blevet leveret ved en fejltagelse af fabrikantens leverandør på grund af et sammenfald af kodenumre.

1 — Sammenfattende rapport om konklusionerne af det indledende arbejde i forbindelse med afslutning af regnskaberne for EUGFL, garantisektionen, for regnskabsårene 1974 og 1975, s. 39.

Selskabet »Trouw en Co« blev retsforfulgt ved retten i Zwolle for overtrædelse af de nederlandske bestemmelser om foder. Lukningen af de italienske grænser for import af nederlandsk kalvekød, som på det tidspunkt var omtalt i pressen, har tilsyneladende ikke været uden sammenhæng med denne sag.

Denne retsforfølgning er senere blevet frafaldet, men i overensstemmelse med en afgørelse truffet af retten i Zwolle, er det foder, der indeholdt kviksølv, og som endnu var på lager hos fabrikanten den 13. juli 1974 (614 748 kg), blevet beslaglagt den 14. august og den 19. september s.å. af den almindelige landbrugsinspektionstjeneste eller senere taget tilbage hos fabrikantens kunder. De nederlandske veterinærmyndigheder erklærede ligeledes kød af kalve, der var blevet fodret med det pågældende mælkeerstatningsfoder, for uegnet til konsum.

Det nederlandske interventionsorgan, som havde udbetalt støtten, krævede den ikke tilbagebetalt og fremsatte over for EUGFL krav om godtgørelse af ovennævnte beløb.

Kommissionens tjenestegrene var af den opfattelse, at støtten kun kunne udbetales for et produkt, »der faktisk var egnet til foder«. Da denne betingelse ikke var opfyldt, blev kravet om godtgørelse afvist.

Den nederlandske regerings eneste anbringende er, at nægtelsen af at godkende den pågældende udgift er i strid med bestemmelserne i artiklerne 3 og 5 i Rådets forordning af 21. april 1970 (nr. 729/70) om finansiering af den fælles landbrugspolitik. Den har hævdet, at støtten udelukkende er blevet anvendt til de formål, der er fastsat i såvel artikel 2 i Rådets forordning af 15. juli 1968 (nr. 986/68) som i artikel 4 i Kommissio-

nens forordning af 15. maj 1972 (nr. 990/72) om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug.

Til støtte for dette anbringende har den nederlandske regering gentaget de argumenter, som blev fremført under forberedelserne til regnskabernes afslutning:

— Det fremstillede produkt opfyldte de i fællesskabsbestemmelserne fastsatte betingelser, hvis eneste formål er at sikre, at produktet kun kan anvendes til foder. Dette formål er blevet nået.

— Produktet opfyldte betingelserne i fællesskabsbestemmelserne, som ikke foreskriver kontrol efter det produktionstrin, hvor pulveret tilsættes.

— Dødeligheden hos kalve, der blev fodret med det pågældende produkt, har ikke været unormalt høj.

— Den manglende tilbagekrævning af den støtte, der blev udbetalt til fabrikanten, som har været offer for et tilfælde af force majeure, skyldes hensyn til rimelighed og retssikkerhed.

— Da kun en del af den anvendte stivelse har været forgiftet, er det under alle omstændigheder kun en tredjedel af foderblandingen, som har været uegnet til foder.

Kommissionen har erkendt, at fællesskabsbestemmelserne ikke udtrykkeligt kræver bevis for, at foderet er blevet anvendt i overensstemmelse med det fastsatte formål; men den mener, at den nederlandske administrations og den nederlandske regerings fortolkning er i strid med såvel de gældende fællesskabsbestemmelsers bogstav som deres ånd.

Der må derfor først henvises til de pågældende retsakter.

II — Rådets forordning af 15. juli 1968 (nr. 986/68) [1] opstiller almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug.

Den bestemmer, at der ydes støtte til skummetmælkspulver og skummetmælk, der er fremstillet og behandlet i et mejeri, og som er blevet forarbejdet til foderblanding (artikel 2, stk. 1, litra d)).

Den bestemmer, at disse varer kun må anvendes til foder (artikel 2, stk. 5).

Desuden fastsætter Kommissionens forordning af 15. maj 1972 (nr. 990/72) om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkpulver bestemt til foderbrug, dette foders sammensætning mere detaljeret og tilføjer, at det skal udvise en for foder *typisk* sammensætning, umiddelbart skal *kunne anvendes* som foder og hverken må forarbejdes eller blandes før anvendelse i en landbrugsbedrift, en opdrætnings- eller opfedningsvirksomhed (artikel 4, stk. 1, litra b) og c)).

I det foreliggende tilfælde er spørgsmålet altså, om det er en betingelse for udbetaling af den fastsatte støtte, at en foderblanding, der indeholder skummetmælkspulver (som forudsættes at være af sund og god kvalitet) og majsstivelse behandlet med kviksølv, et foder, hvis indtagelse har vist sig eller kan vise sig at være fatal, kan anses for at »[udvise] en for foder typisk sammensætning« og for »umiddelbart [at kunne] anvendes« hertil

1 — Som affattet ved forordning nr. 1038/72 af 18. 5. 1972.

i den betydning, der forudsættes i artikel 4, stk. 1, litra b) og c), i forordning nr. 990/72, selv når tilsætningen af denne stivelse skyldes en rent tilfældig omstændighed.

Fællesskabsbestemmelsernes ånd, om ikke deres bogstav, giver mig anledning til at besvare dette spørgsmål benægtende.

Selv om fællesskabsbestemmelsernes terminologi er noget ubestemt, er bestemmelsernes væsentligste formål at undgå, at overskud af mælk skal belaste markedet for konsummælk. Et af de midler, der anvendes hertil, er at anvende mælkepulver i foderblandinger. Men fra et fællesskabsretligt synspunkt må det foder, som dette pulver indgår i, ikke af den grund kunne skade dyrs sundhed og liv (traktatens artikel 36), selv om denne konsekvens kun indirekte er forbundet med tilsætningen af mælkepulveret.

Desuden præciseres det i den tredje betragtning til Kommissionens forordning nr. 990/72, at skummetmælk og skummetmælkspulver, for hvilke der ydes støtte, *faktisk* skal anvendes til foder.

I den femte betragtning til samme forordning står det klart, at for at støtten kan ydes, skal foderet opfylde visse normer, som er sædvanlige i industrien med hensyn til foderblandingers sammensætning, og foderet skal have nået det sidste trin i den industrielle fremstilling.

Endelig bestemmer artikel 2a i forordning nr. 986/68 [1], at støtten fastsættes under hensyntagen til forskellige elementer, heriblandt skummetmælkens og skummetmælkspulverets *anvendelse til foderbrug*.

Det kan følgelig ikke med rette hævdes, at fællesskabslovgiver ikke skulle have interesseret sig for, hvad der sker med mælkepulveret, efter at det er blevet tilsat foderblandingen, fordi støttebeløbet navnlig afhænger af pulverets anvendelse *til foderbrug*.

Ganske vist tilsigter de ved fællesskabsbestemmelserne indførte kontrolforanstaltninger at sikre, at *pulveret* faktisk anvendes til fremstilling af foderblandinger, uden at der indføres bestemmelser om bevis for *foderets* faktiske anvendelse, og det ville uden tvivl have været vanskeligt at opstille nærmere regler for et sådant bevis.

Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 990/72 bestemmer blot, at denatureringen kontrolleres på stedet, og at hver medlemsstat udpeger et organ, der er kompetent til at foretage denne kontrol.

Men hvis der som i dette tilfælde er ført bevis for, at produktet ikke er *anvendeligt*, kan det ikke anses for »foderblanding« i den i artikel 2, stk. 1, litra d), i forordning nr. 986/68 forudsatte betydning.

Det i artiklerne 3 og 8 i forordning nr. 990/72 fastsatte kontrolsystems effektivitet ville derfor blive bragt i alvorlig fare, fordi der ikke længere ville være nogen garanti for, at mælkepulveret blev anvendt i foderblandinger i overensstemmelser med sin bestemmelse. Hvis foderet ikke kan anvendes til dyr, kan det så meget mindre *kun* anvendes til denne bestemmelse.

Der kan kun være tale om lovlig ydelse af støtte til skummetmælspulver forarbejdet til foderblanding, hvis det pulver, hvortil der ydes støtte, i hvert fald er

1 — Som affattet ved Rådets forordning nr. 666/74 af 24. 3. 1974.

anvendeligt til det tilstræbte formål [1]; støtten skal være forenelig med formålet, som er at aflaste markedet for konsummælk ved at anvende en del af denne mælk til foder.

Som anført indeholdt foderblandingen stivelse behandlet med kviksølv.

I bilaget til Rådets direktiv af 17. december 1973 (74/63) om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer fastsættes det tilladte størsteindhold af kviksølv i ublandede foderstoffer til 0,1 mg pr. kg (ppm) af den oprindelige substans. Medlemsstaterne havde en frist, der udløb den 1. januar 1976, til at sætte de bestemmelser i kraft, der var nødvendige for at efterkomme direktivet.

Men allerede før denne dato forbød den nederlandske anordning af 17. september 1970 om foder foderfabrikanterne at fremstille foder indeholdende arsenik, antimon, kviksølv eller sammensætninger heraf (artikel 5, stk. 1, litra a)).

En foderblanding, som på det sidste trin i den industrielle fremstilling — af den ene eller den anden grund — ikke opfylder de normer, som er sædvanlige i industrien med hensyn til denne type produkters sammensætning, kan ikke give ret til udbetaling af fællesskabsstøtten.

Desuden har den nederlandske regering fremhævet, at dødeligheden for kalve stort set var normal. Jeg skal blot bemærke, at de nationale myndigheder indledte retsforfølgning mod selskabet »Trouw en Co«, som i hvert fald udmundede i beslaglæggelse af de endnu eksisterende lagre af det pågældende produkt og endog, når det var muligt, af det forgiftede kød.

Den nederlandske regering har endvidere anført, at dens tjenestegrene ikke har mulighed for at tilbagekræve det beløb, som EUGFL har nægtet at godtgøre, fra fabrikanten, da denne har mulighed for enten at påberåbe sig force majeure eller rimelighedsprincippet eller retssikkerhedsprincippet.

Det fremgår imidlertid af sagen, at interventionsorganet allerede den 20. december 1974, da det gav afkald på at tilbagekræve den udbetalte støtte, udtrykkeligt havde formuleret følgende forbehold for det tilfælde, at EUGFL skulle indtage en modsat holdning:

»Hvis Bruxelles imidlertid kræver godtgørelse, kan interventionsorganet altid omgøre den nu trufne afgørelse«.

Det fremgår ikke, at dette forbehold udtrykkeligt er blevet ophævet.

Der er ikke rejst tvivl om fabrikantens gode tro, men han har mulighed for at kræve erstatning enten af sit forsikringsselskab eller af sin leverandør eller dennes forsikringsselskab. Det påhviler ikke EUGFL at indtræde som ansvarlig i stedet for andre for denne gruppe kommercielle risici. Hvis den nederlandske regering mener at måtte give afkald på denne godtgørelse af rimelighedshensyn, må den selv tage æren af denne gestus og kan ikke belaste EUGFL hermed.

1 — Jfr. dommen af 18. 2. 1982, Zuckerfabrik Franken, Sml., s. 690, og generaladvokat G. Reischl's forslag til afgørelse.

Endelig har den nederlandske regering anført, at støtten i det mindste må udbetales for den mængde pulver (to tredjedele), der er medgået til fremstillingen af det foder, som ikke er forgiftet.

Kommissionen har heroverfor anført, at det er umuligt at opstille et beregningsgrundlag, der gør det muligt med et minimum af sikkerhed at fastslå, hvor store mængder, der ikke er blevet forgiftet, og den har under disse omstændigheder nægtet at betragte fabrikantens samlede produktion i perioden 28. maj - 13. juli 1974 som foderblanding, der direkte kan anvendes til foder.

Ifølge de dokumenter, som Domstolen har forlangt fremlagt, har fabrikanten opgivet, at den mængde mælkepulver, der blev anvendt fra august til oktober 1974 til fremstilling af 585 247 kg (og ikke de beslaglagte 614 748 kg) foderblanding, og for hvilken han modtog støtte, androg 312 990 kg [1]. Det nederlandske interventionsorgan oplyste, at »på baggrund af forordning nr. 990/72 må det antages, at der skal kræves godtgørelse af støtte for 7 385 300 kg, hvis de (ovennævnte) tal viser sig at være helt korrekte. Hvis den forarbejdede mængde skummetmælkspulver ansættes til gennemsnitligt 50 %, udgør dette 3 692 650 kg . . . dvs. 4 255 409,96 HFL«. Dette er netop det omtvistede beløb. »Dette gennemsnitsforhold«, fortsætter det nederlandske interventionsorgans skrivelse, »er snarere et *minimum* [2] end et maksimum. Det fremgår af de samlede tal, som er angivet ovenfor«.

På baggrund af disse betragtninger foreslår jeg sammenfattende, at sagsøgte frifindes, og at kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

1 — Skrivelse fra det nederlandske interventionsorgan af 27. november 1974.

2 — Ikke udhævet i originalen.