ARREST VAN HET HOF
VAN 15 NOVEMBER 1972 [1]

Firma Jozef Aimer
tegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel
(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Verwaltungsgericht Frankfurt)

„Denaturering van granen"

Zaak 27-72

Samenvatting

Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Zachte tarwe — Rogge voor broodbereiding — Denaturering — Premie — Toekenning — Dagrestant van minder dan 40 ton — In aanmerkingneming daarvan — Voorwaarden
(Verordening van de Commissie nr. 1403/69, art. 4)

Artikel 4, lid 3, tweede zin, van verordening (EEG) nr. 1403/69 van de Commissie van 18 juli 1969 moet aldus worden uitgelegd dat een dagrestant van minder dan 40 ton voor de toekenning van een denatureringspremie in aanmerking mag worden genomen wanneer het bij rationeel gebruik van de denatureringscapaciteit der onderneming is ontstaan en voor zover de volledige duur der totale denatureringswerkzaamheden overeenkomt met een gemiddelde van tenminste 40 ton per dag.

In de zaak 27-72

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, in het aldaar aanhangig geding tussen

Firma Jozef Aimer te Rotthalmünster,

verzoekster in het hoofdgeding,

en

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel te Frankfurt/Main,

verweerster in het hoofdgeding,

1 — Procestaal: Duits.

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede zin, van verordening nr. 1403/69 van de Commissie van 18 juli 1969 houdende vaststelling van de wijze van toepassing van de bepalingen betreffende de denaturering van zachte tarwe en rogge voor broodbereiding (PB nr. L 180, blz. 3, van 22 juli 1969),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, R. Monaco, Kamerpresident, A. M. Donner, A. Trabucchi, J. Mertens de Wilmars (rapporteur), Rechters,

Advocaat-Generaal: K. Roemer
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I. — De feiten en het procesverloop

Overwegende dat de feiten en het procesverloop kunnen worden samengevat als volgt:

1. Volgens 's Raads verordening nr. 120/67/EEG van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB nr. 117 van 19 juni 1967, blz. 2269) kunnen de intervientiebureaus voor zachte tarwe een denatureringspremie toekennen (artikel 7, lid 3).
De algemene regels voor de denaturering van tarwe en van voor de broodbakkerij geschikte rogge zijn vastgesteld bij 's Raads verordening nr. 172/67/EEG van 27 juni 1967 (PB nr. 130 van 28 juni 1967, blz. 2602). De wijze van toepassing dezer bepalingen is achtereenvolgens vastgesteld bij de verordeningen nr. 242/67/EEG van de Commissie (PB nr. 137 van 30 juni 1967, blz. 2963), nr. 956/68 van de Commissie (PB nr. L 164 van 13 juli 1968, blz. 9) en nr. 1403/69 van de Commissie (PB nr. L 180, blz. 3 van 22 juli 1969).
Ingevolge artikel 4 van verordening nr. 1403/69 van de Commissie wordt de verlening van de denatureringspremie afhankelijk gesteld van de uitoefening van controle — door het interventiebureau — op de denaturering van de zachte tarwe of de bijmenging ervan als zodanig in bepaalde mengvoeders.
Volgens lid 3 van dit artikel mag „de duur van de *denaturering* ... niet meer bedragen dan 1 dag per 40 ton ingezette granen" en die van de *bijmenging als zo-*

danig in veevoeder „niet meer ... dan 30 dagen per 50 ton of een werkdag van 8 uur per 20 ton ingezette granen".

2. Het geding voor de nationale rechter betreft de afwijzing door verweerster in het hoofdgeding van verzoeksters aanvraag van een denatureringspremie voor een op 26 augustus 1971 gedenatureerde partij.
Verzoekster in het hoofdgeding, die te Rotthalmünster in granen handelt, verkreeg op haar verzoek vergunning tot denaturering van 200 000 kg tarwe door toevoeging van visolie. Op 24, 25 en 26 augustus 1971 ging zij tot denaturering over, in dier voege dat er op 24 augustus 1971 74 400 kg, op 25 augustus 1971 71 500 kg, op 26 augustus 1971 27 500 kg, ofwel te zamen 173 400 kg werd gedenatureerd.
Na controle door verweerster werd de denatureringspremie wèl toegekend voor de op 24 en 25 augustus 1971 gedenatureerde partijen, ofwel in totaal 145 900 kg, doch niet voor de op 26 augustus 1971 gedenatureerde partij, die beneden het dagminimum was gebleven.
Verzoekster diende tegen deze beslissing een bezwaarschrift in, stellende dat het bij de op 26 augustus 1971 gedenatureerde hoeveelheid om een restant ging; zij wees er voorts op dat zij de gehele hoeveelheid zeer wel zodanig had kunnen verdelen dat het dagminimum telkens was aangehouden.
Verweerster heeft het bezwaarschrift verworpen met een beroep op artikel 4 van verordening nr. 1403/69 van de Commissie, welke dwingende bepaling haars inziens geen beoordelingsmarge laat. Nu het dagminimum van 40 ton op 26 augustus niet was bereikt, kon er voor die dag geen premie worden toegekend.
Op 16 december 1971 wendde verzoekster zich tot de verwijzende rechter met een verzoek om vernietiging van de bestreden beschikking en veroordeling van verweerster de litigieuze premie te verlenen.

3. Het Verwaltungsgericht te Frankfurt achtte de uitlegging van het gemeenschapsrecht in geding en stelde het Hof van Justitie de navolgende vraag:

„Moet artikel 4, lid 3, tweede zin, van verordening nr. 1403/69/EEG der Commissie van 18 juli 1969 in die zin worden uitgelegd dat verzoekster ook minder dan 40 ton graan op één dag kon denatureren, ongeacht of het de gehele te denatureren hoeveelheid graan dan wel slechts een restant betrof, dan wel in die zin dat met deze bepaling is beoogd naast de duur ook het dagminimum aan te denatureren graan aan te geven?"

De verwijzende rechter heeft in zijn beschikking voorts het volgende overwogen:

— De juistheid van de uitlegging die verweerster in haar „Richtlinien über die Gewährung einer Denaturierungsprämie für Weichweizen im Getreidejahr 1970/71" heeft gegeven staat niet boven twijfel.

— Vergelijking van de terminologie die in het omstreden artikel is gebezigd met de bewoordingen van verschillende andere bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt waarin voor de toekenning van bepaalde voordelen kwantitatieve voorwaarden worden gesteld, leert dat de nadruk daarbij steeds ligt op de term „minimumhoeveelheid", terwijl in het omstreden voorschrift de klemtoon valt op de term „duur".

— Want weliswaar is er in de considerans van verordening nr. 172/67 (PB nr. L 130, blz. 2602), welker toepassing in de omstreden verordening wordt vastgesteld, van „minimumhoeveelheden" sprake, doch deze minimumhoeveelheden worden in deze verordening zelf niet nader omschreven; men zie artikel 3.
De minimumhoeveelheden genoemd in de considerans van verordening nr. 1403/69 der Commissie gelden alleen voor denaturering door bijmenging en niet voor de in casu toegepaste denaturering door toevoeging van visolie.

— Volgens artikel 4 van laatstgenoemde verordening mag „de duur van de de-

naturering ... niet meer bedragen dan 1 dag per 40 ton ingezette granen". Het gaat hier om de *duur* der denaturering en niet om de te denatureren hoeveelheid, zodat met deze zin alleen gezegd is dat met het denatureren van 40 ton niet meer dan een dag mag zijn gemoeid.

— De verwijzende rechter leidt hieruit af dat volgens deze bepaling een geringere hoeveelheid dan 40 ton a fortiori in 24 uur moet worden gedenatureerd, een grotere hoeveelheid in een tijdsbestek dat globaal niet langer mag zijn dan nodig is voor het denatureren van 40 ton per dag.

4. De verwijzingsbeschikking is op 15 juni 1972 ter griffie van het Hof ingekomen.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft schriftelijke opmerkingen ingediend. Verzoekster en verweerster in het hoofdgeding hebben verklaard van hun recht daartoe geen gebruik te maken.

Op rapport van de Rechter-Rapporteur en de Advocaat-Generaal gehoord, heeft het Hof van instructiemaatregelen afgezien.

Ter terechtzitting van 5 oktober 1972 zijn door de Commissie bij monde van haar vertegenwoordiger Kalbe mondelinge opmerkingen gemaakt.

De Advocaat-Generaal heeft zijn conclusie genomen ter terechtzitting van 26 oktober 1972.

II — Opmerkingen gemaakt krachtens artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie

Overwegende dat de krachtens artikel 20 van het Statuut gemaakte opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

De *Commissie* beschouwt artikel 4, lid 3, tweede zin, van verordening nr. 1403/69 der Commissie niet alleen als een regeling van de maximumduur der denaturering; er wordt volgens haar ook een dagminimum in voorgeschreven.

1. Zij beroept zich daartoe allereerst op de verordeningen nr. 242/67 COM van 30 juni 1967 (PB nr. 137 van 30 juni 1967) en nr. 956/68 COM van 12 juli 1968 (PB nr. L 164 van 13 juli 1968), die zijn voorafgegaan aan de litigieuze verordening nr. 1403/69, die slechts een enigszins gewijzigde redactie bracht. In artikel 5, lid 3, van verordening nr. 242/67/EEG wordt, onverschillig of door toevoeging van visolie wordt gedenatureerd dan wel opneming in veevoeder plaatsvindt, een duur van één dag per 40 ton voorgeschreven. Daarentegen wordt in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 956/68 onderscheiden naar gelang denaturering door toevoeging of door vermenging plaatsvindt en deze bepaling is in verordening nr. 1403/69 nagenoeg ongewijzigd overgenomen.

En in de desbetreffende overweging van de considerans van verordening nr. 956/68 wordt 40 ton met zoveel woorden de minimum in te zetten daghoeveelheid genoemd.

2. Volgens de Commissie vindt de door haar voorgestane uitlegging steun in de uitzonderingsbepaling van artikel 5 van verordening nr. 1403/69, betreffende onderbreking van de denaturering door storing.

3. Deze interpretatie beantwoordt ook aan de doelstellingen der regeling. Met de denatureringspremie is beoogd de mogelijkheid te creëren om niet als bakkerijgraan af te zetten en dus overtollige zachte tarwe ook als veevoeder te verkopen, hetgeen voor kwaliteiten die voor interventie in aanmerking komen normaliter niet rendabel is. Het ware noch noodzakelijk noch dienstig zulk een denatureringspremie toe te kennen voor zachte tarwe die wegens haar inferieure kwaliteit of omdat de producent zulks voor geringe hoeveelheden a priori lonender acht, toch reeds als veevoer zou worden gebruikt.

De eis van een dagminimum van 40 ton kan premiebetaling voor eigen verbruik van de producent, dat wil zeggen voor een gering overschot dat waarschijnlijk toch reeds voor veevoeder zou zijn gebruikt, voorkomen. Bovendien kan aldus het aantal denatureringsbedrijven wor-

den beperkt tot die bedrijven die technisch op denaturering volgens de geldende regeling zijn ingericht en waar de denaturering ook zonder moeilijkheden kan worden gecontroleerd.
Een ander argument ten gunste van deze uitlegging moet volgens de Commissie worden gezocht in de maatregelen ter controle op de denaturering. De kosten verbonden aan de denaturering zelve en de controle daarop zijn alleen gerechtvaardigd wanneer er dagelijks tenminste 40 ton wordt ingezet, omdat het niet aangaat de interventiebureaus te verplichten hun gehele bestuurs- en controleapparaat voor een zeer geringe hoeveelheid te denatureren tarwe in werking te stellen.
Gezien dit verband tussen kosten en nut van de denaturering moeten niet alleen gevallen waarin de totale hoeveelheid onvoldoende blijkt te zijn van de premieregeling worden uitgesloten, doch moet ook binnen een zo kort mogelijk tijdsbestek worden gedenatureerd, waartoe volgens de Commissie vaststelling van een dagminimum het meest bevorderlijk is.
Het enige geval waarin betaling van premie voor hoeveelheden van minder dan 40 ton per dag gerechtvaardigd ware, is volgens de Commissie in artikel 5, tweede zin, van deze zelfde verordening zeer restrictief omschreven.

De Commissie meent door deze uitlegging, die zowel met haar eigen praktijk als met die der interventiebureaus in overeenstemming is, enerzijds voormelde materiële doelstellingen te hebben verwezenlijkt en anderzijds zo goed mogelijk te hebben gezorgd voor de uniformiteit bij de toepassing der premieregeling in alle Lid-Staten, die wegens de grote geldbedragen waarom het hier gaat geboden is.
Op de noodzaak van zodanige uniforme toepassing heeft ook het Hof van Justitie gewezen in zijn arrest 94/71 (arrest van 6 juni 1972, Schlüter & Maack, Jurisprudentie XVIII, nog niet gepubliceerd), betreffende een dergelijke zaak waarin het ging om de voorwaarden voor toekenning van een restitutie bij uitvoer.
Misschien kan daardoor de voor de onderneming minst bezwarende oplossing niet steeds worden gevonden. Doch dit is een onvermijdelijke consequentie die in het belang van een uniforme toepassing van de premieregeling moet worden aanvaard.
De Commissie stelt derhalve voor de vraag in die zin te beantwoorden dat de denatureringspremie volgens artikel 4, lid 3, en artikel 5, eerste zin, van verordening nr. 1403/69 slechts moet worden betaald voor partijen waarbij per dag tenminste 40 ton tarwe is gedenatureerd.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main bij beschikking van 3 mei 1972, ingekomen ter griffie op 15 mei 1972, het Hof krachtens artikel 177 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap een vraag heeft gesteld inzake de uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede zin, van verordening nr. 1403/69 van de Commissie van 18 juli 1969 (PB nr. L 180, blz. 3, van 22 juli 1969);

2 dat door deze verordening uitvoering wordt gegeven aan 's Raads verordening nr. 172/67 van 27 juni 1967 (PB nr. 130 van 28 juni 1967, blz. 2602) en dat daarin de wijze van toepassing wordt vastgesteld van de bepalingen be-

treffende de denaturering van zachte tarwe en rogge voor broodbereiding, en met name de voorwaarden worden omschreven waarvan de verlening ener denatureringspremie afhankelijk wordt gesteld;

3 dat onder meer in artikel 4 dier verordening wordt bepaald dat „de duur van de denaturering . . . niet meer [mag] bedragen dan 1 dag per 40 ton ingezette granen";

4 dat aan het Hof gevraagd wordt of dit voorschrift aldus is te verstaan dat een ondernemer recht op de premie heeft wanneer hij een in totaal of pro resto minder dan 40 ton grote partij granen denatureert, mits de duur der daarmede verbonden werkzaamheden niet langer is dan een dag, dan wel of men in de verordening nevens de duur ook de minimumhoeveelheid te denatureren graan heeft willen aangeven;

5 Overwegende dat uit het door de nationale rechter ingezonden dossier blijkt dat verzoeker in het hoofdgeding van het bevoegde interventiebureau op aanvraag vergunning heeft verkregen tot het denatureren van 200 ton tarwe en vervolgens overeenkomstig de ten deze in de Bondsrepubliek geldende voorschriften aan dat bureau heeft doen weten daartoe op 24, 25 en 26 augustus 1971 te zullen overgaan;

6 dat het totale kwantum tijdens de denaturering is beperkt tot 173,4 ton, waarvan op 24, 25 en 26 augustus onderscheidenlijk 74,4 ton, 71,5 ton en 27,5 ton is gedenatureerd;

7 dat het antwoord op de gestelde vraag de nationale rechter in staat moet stellen uit te maken of de hoeveelheid van 27,5 ton voor toekenning van de denatureringspremie in aanmerking kan worden genomen;

8 Overwegende dat ter ondersteuning van de markt voor produkten waarvoor geen natuurlijke afzet kan worden gevonden in artikel 7 van 's Raads verordening nr. 120/67 van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB nr. 117 van 19 juni 1967, blz. 2269) aan de interventiebureaus machtiging is verleend een denatureringspremie voor zachte tarwe toe te kennen en dat in de uitvoeringsverordening nr. 172/67 de desbetreffende algemene regels zijn vastgesteld;

9 dat volgens de tweede overweging van de considerans dezer laatste verordening denaturering, in verband met het beoogde doel, slechts te rechtvaardigen

is voor broodgraan dat aan minimumkwaliteitseisen voldoet en, in verband met de kosten der controle, alleen voor bepaalde minimumhoeveelheden;

10 dat in artikel 3 dezer verordening dan ook wordt bepaald dat „het te denatureren graan . . . aan nader te bepalen minimumeisen ten aanzien van kwaliteit en hoeveelheid [moet] voldoen";

11 dat voorts volgens artikel 7 dezer verordening de denaturering „om voor de premie in aanmerking te komen moet . . . plaatsvinden met goedkeuring en onder controle van het interventiebureau";

12 Overwegende dat de eisen ten aanzien van kwaliteit en hoeveelheid met betrekking tot het onderhavige tijdvak waren vastgesteld in verordening nr. 1403/69;

13 dat volgens artikel 4, lid 3, dezer verordening de duur van de denaturering niet meer mag bedragen dan 1 dag per 40 ton ingezette granen;

14 dat met deze bepaling volgens de Commissie is beoogd betrokkenen te verplichten in ieder geval een minimumhoeveelheid van 40 ton graan per dag te denatureren, aangezien aan behandeling van een geringer kwantum te hoge controlekosten zouden zijn verbonden;

15 Overwegende dat ofschoon uitsluiting van de premie voor een totaal van minder dan 40 ton met de doelstelling van het denatureringsstelsel in overeenstemming is, het bevoegde interventiebureau daaromtrent heeft te beslissen op het tijdstip waarop de vergunning tot denaturering wordt verleend;

16 dat toelating der in totaal te denatureren hoeveelheid derhalve een kwestie is die met de vraag naar de duur der denaturering niet mag worden verward;

17 Overwegende dat aan de daarmede verbonden werkzaamheden niet onaanzienlijke controlekosten zijn verbonden, zodat er alle aanleiding bestaat om ter vermijding van al te veel controles bij de denaturering een ritme van 40 ton per dag voor te schrijven;

18 dat dit in verordening nr. 1403/69 voorgeschreven minimum in verband met de capaciteit der betrokken ondernemingen en opdat daarvan een zo rationeel mogelijk gebruik wordt gemaakt, ingevolge overleg tussen de ondernemer en

het interventiebureau als in artikel 7 van 's Raads verordening nr. 172/67 bedoeld, zelfs op een hoger bedrag kan worden gesteld;

19 dat wanneer de denaturering daarentegen meerdere dagen vergt, aan de doelstelling is voldaan indien — bij rationeel gebruik van de capaciteit der onderneming — de totale duur der denaturering niet langer is dan met een daggemiddelde van 40 ton overeenkomt;

20 dat derhalve een dagrestant van minder dan 40 ton in aanmerking mag worden genomen wanneer het bij rationeel gebruik van de denatureringscapaciteit der onderneming is ontstaan en voor zover de volledige duur der totale denatureringswerkzaamheden overeenkomt met een gemiddelde van tenminste 40 ton per dag;

21 dat een beperktere uitlegging van artikel 4, lid 3, verder zou gaan dan met de regeling is beoogd en derhalve terzijde moet worden gelaten;

Ten aanzien van de kosten

22 Overwegende dat de kosten, door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking komen en dat de procedure ten aanzien van partijen als een in het geding voor het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main gerezen incident is te beschouwen, zodat deze instantie over de kosten heeft te beslissen;

Gezien de processtukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de mondelinge opmerkingen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name artikel 177;
Gelet op de verordeningen nrs. 120/67 van 13 juni 1967 en 172/67 van 27 juni 1967 van de Raad der Europese Gemeenschappen;
Gelet op verordening nr. 1403/69 van 18 juli 1969 van de Commissie der Europese Gemeenschappen;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap, met name artikel 20;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende inzake de door het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main bij beschikking van 3 mei 1972 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 3, tweede zin, van verordening (EEG) nr. 1403/69 van de Commissie van 18 juli 1969 moet aldus worden uitgelegd dat een dagrestant van minder dan 40 ton in aanmerking mag worden genomen wanneer het bij rationeel gebruik van de denatureringscapaciteit der onderneming is ontstaan en voor zover de volledige duur der totale denatureringswerkzaamheden overeenkomt met een gemiddelde van tenminste 40 ton per dag.

Lecourt Monaco Donner

Trabucchi Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijftien november negentienhonderdtweeënzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Monaco

(Kamerpresident)

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 26 OKTOBER 1972 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In deze door de nationale rechter naar het Hof verwezen zaak gaat het om een vordering tot betaling van een denatureringspremie voor zachte tarwe. Tot goed begrip eerst enige opmerkingen.

Om voor overschotten aan zachte tarwe, die niet als bakkerijgraan kan worden afgezet, te voorzien in aanvullende afzetmogelijkheden als veevoeder en aldus de markt voor zachte tarwe te steunen, heeft men in verordening nr. 120 van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1967, blz. 2269) de mogelijkheid ener door de interventiebureaus toe te kennen denatureringspremie voor zachte tarwe geschapen. „Algemene regels voor de denaturering van zachte tarwe" zijn te vinden in 's Raads verorde-

1 — Vertaald uit het Duits.