ARREST VAN HET HOF
VAN 15 SEPTEMBER 1982 [1]

Denkavit Futtermittel GmbH tegen Bondsrepubliek Duitsland (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main)

„Steun voor magere-melkpoeder — controlekosten"

Zaak 233/81

Samenvatting

Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Melk en zuivelprodukten — Steun voor magere melk — Kosten van vereiste controles — Ten laste brengen van betreffende onderneming — Toelaatbaarheid — Voorwaarden
(Verordening nr. 1725/79 van de Commissie, art. 10)

Artikel 10 van verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 verzet zich er niet tegen, dat een Lid-Staat ingevolge zijn nationale wettelijke regeling de kosten van de uit hoofde van die bepaling verrichte controles ten laste van de betrokken onderneming brengt, wanneer de bedragen welke die onderneming verschuldigd is, de normale kosten van dergelijke controles vertegenwoordigen en niet zo hoog zijn, dat de ondernemingen daardoor kunnen worden weerhouden over te gaan tot de verrichtingen die door de steunverlening juist moeten worden aangemoedigd.

In zaak 233/81,

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

DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH, te Warendorf,

en

BONDSREPUBLIEK DUITSLAND, vertegenwoordigd door het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, te Frankfurt/Main,

1 — Procestaal: Duits.

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 10 van verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding (PB L 199 van 1979, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

het navolgende

ARREST

De feiten

De verwijzingsbeschikking, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Denkavit Futtermittel GmbH, verzoekster in het hoofdgeding, produceert melksubstitutievoeders voor kalveren. Voor het in deze produkten verwerkte magere-melkpoeder ontvangt zij steun, welke is bedoeld om de afzet van een gedeelte van de zuiveloverschotten via de diervoedersector te bevorderen.

De toekenning van de steun, de daarvoor geldende voorwaarden en de controlemaatregelen worden beheerst door de volgende regelingen:

— 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). Ingevolge artikel 10, lid 1, van deze basisverordening voor de sector zuivelprodukten „wordt steun verleend aan in de Gemeenschap geproduceerde en als voeder voor dieren gebruikte ondermelk en magere-melkpoeder, indien deze produkten aan bepaalde vereisten voldoen".

— Verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (PB L 169 van 1968, blz. 4). Deze verordening, die op artikel 10, lid 2, van verordening nr. 804/68 is gebaseerd, behelst de algemene materiële voorschriften van de steunregeling. Het bedrag van de steun wordt door de interventiebureaus van de Lid-Staten uitbetaald wanneer is aangetoond dat de ondermelk als voeder voor dieren of voor de vervaardiging van mengvoeder is gebruikt, dan wel dat het magere-melkpoeder is gedenatureerd of is gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder. Ingevolge artikel 4, lid 2, treffen de Lid-Staten de nodige maatregelen om de toepassing van deze bepalingen te verzekeren.

— Verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding (PB L 199 van 1979, blz. 1). Deze verordening is krachtens artikel 10, lid 3, van basisverordening nr. 804/68 vastgesteld ter uitvoering van verordening nr. 986/68. Zij geeft definities van bepaalde begrippen (onder meer van „denaturering" en „mengvoeder") en gedetailleerde regels voor de produktie en de verhandeling van diervoeder, en stelt controlemaatregelen vast.

— Uitvoeringsmaatregelen voor deze gemeenschapsverordeningen zijn in Duitsland tot stand gekomen bij de „Beihilfenverordnung — Magermilch" van 31 mei 1977 (BGBl. I, blz. 792), vastgesteld krachtens het „Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation" (BGBl. I, 1972, blz. 1617).

Steun wordt alleen verleend wanneer het magere-melkpoeder voldoet aan de voorwaarden van artikel 1 van verordening nr. 1725/79 en het melksubstitutievoeder waarin het is verwerkt, aan die van artikel 4 van deze verordening. Om de naleving van die bepalingen te verzekeren, moeten de nationale autoriteiten de in artikel 10 van verordening nr. 1725/79 voorgeschreven controlemaatregelen treffen: behalve regelmatige controle van de boekhouding, dient tenminste één keer per maand in de bedrijven een monster van de betrokken produkten te worden getrokken en de samenstelling daarvan te worden onderzocht.

Ingevolge paragraaf 12 van voornoemde Duitse verordening inzake de toekenning van steun voor ondermelk, moeten de kosten van bemonstering en onderzoek worden vergoed. Deze bepaling luidt als volgt:

„Indien het overheidstoezicht overeenkomstig de in paragraaf 1 genoemde verordeningen het trekken van monsters of het onderzoek van waren meebrengt, moeten de kosten van verpakking en vervoer van de monsters alsmede het warenonderzoek aan de krachtens paragraaf 2 bevoegde instanties worden ver-

goed. De kosten komen ten laste van de persoon die de steun heeft aangevraagd."

Op grond van deze bepaling werd aan Denkavit Futtermittel GmbH (hierna: Denkavit) een bedrag van DM 329,60 aan kosten in rekening gebracht. Deze onderzoekkosten hielden verband met een aanvraag om steun ten belope van DM 1 745 604,58 voor 115 572 kg magere-melkpoeder.

Na zonder succes een bezwaarschrift te hebben ingediend, stelde Denkavit beroep in bij het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main. Dit heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Is het verenigbaar met het gemeenschapsrecht, dat de Bondsrepubliek Duitsland kosten in rekening brengt voor onderzoek van waren overeenkomstig artikel 10 van verordening (EEG) nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 (PB L 199 van 1979, blz. 1)?"

De verwijzingsbeschikking van 8 juli 1981 is op 17 augustus 1981 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Denkavit, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel als gemachtigde, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Hilf, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door A. Stockburger, advocaat te Frankfurt/Main.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Wat de feiten betreft, wijst *Denkavit* er vooreerst op, dat haar zusterondernemingen in andere Lid-Staten van de EEG eveneens doorlopend worden gecontroleerd ingevolge de bepalingen van artikel 10 van verordening nr. 1725/79. Geen van alle betalen zij evenwel een vergoeding voor de daaraan verbonden kosten.

Ten aanzien van het recht voert Denkavit drie argumenten aan ten betoge dat het in rekening brengen van kosten krachtens paragraaf 12 van de Duitse verordening inzake de toekenning van steun voor ondermelk, onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht:

1. voor de heffing van een dergelijke vergoeding bestaat geen rechtsgrondslag in het gemeenschapsrecht. De Lid-Staten zijn niet bevoegd een nationale regeling vast te stellen ten aanzien van de kosten van door de Gemeenschap verplicht gestelde controles;

2. er is inbreuk gemaakt op de gemeenschappelijke prijsregeling;

3. de overheidstaak die de betrokken kosten meebrengt, wordt enkel in het algemeen belang verricht.

1. *Wat betreft het ontbreken van een communautaire kostenregeling,* wijst Denkavit erop, dat artikel 10 van verordening nr. 1725/79 niets zegt over de kosten van de controles die de bevoegde instanties regelmatig moeten uitvoeren bij de producenten van de betrokken waren. Artikel 9, lid 4, van deze verordening voorziet daarentegen wel in een kostenvergoeding wanneer op verzoek en in het belang van de betrokkene een bijzonder onderzoek moet worden verricht.

De verordening maakt derhalve een duidelijk onderscheid tussen beide soorten controles. Hieruit volgt dat de wetgever de aanvrager van de steun bewust niet heeft verplicht de kosten van lopende onderzoeken te dragen. Verordening nr. 1725/79 geeft een uitputtende regeling, en de Lid-Staten kunnen derhalve geen vergoeding verlangen van de kosten van lopende onderzoeken.

Bovendien zijn de Lid-Staten niet bevoegd een nationale kostenregeling vast te stellen. Het arrest van 30 november 1978 (zaak 31/78, Bussone, Jurispr. 1978, blz. 2429) lijkt van een andere gedachte uit te gaan, doch is in casu niet relevant. De marktordening voor eieren, waarom het in dat arrest ging, beoogt immers, anders dan de marktordening voor zuivelprodukten, geen uniformering van prijzen. Verder ging het in dat arrest om kwaliteitscontroles die in het belang van de consument werden verricht, terwijl die in casu uitsluitend geschieden in het algemene belang.

Bovendien is de bestreden kostenregeling geen regeling van formele aard, doch loopt zij uit op een extra voorwaarde voor steunverlening, die niet voorkomt in verordening nr. 1725/79 welke de onderhavige materie regelt.

Volgens Denkavit zou zelfs de Commissie niet bevoegd zijn de betrokken ondernemingen bij verordening nr. 1725/79 te verplichten de kosten van de lopende onderzoeken te dragen. Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 986/68 van de Raad bepaalt immers, dat „de Lid-Staten de *noodzakelijke* maatregelen vaststellen" om de naleving van de verordening te verzekeren. De uitvoeringsverordening van de Commissie kan geen wijziging brengen in de basisverordening, noch daarvan afwijken. Voor de uitoefening van het overheidstoezicht is een kostenregeling immers niet noodzakelijk (arrest van 14. 12. 1972, zaak 29/72, Marimex, Jurispr. 1972, blz. 1309, r.o. 5; arrest van 25. 1. 1977, zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5, r.o. 14). Dit geldt a fortiori voor de verhouding tussen een verordening van de Commissie en een nationale uitvoeringsverordening (arrest van 11. 2. 1971, zaak 39/70, Norddeutscher Vieh- und Fleischkontor, Jurispr. 1971, blz. 49, r.o. 4).

Denkavit wijst er tenslotte op, dat de vergoedingsplicht niet uit de bewijslastverdeling van verordening nr. 1725/79 kan worden afgeleid, aangezien het twee onderscheiden regelingen betreft waartussen in casu geen verband bestaat. Het gemeenschapsrecht kent geen algemeen beginsel volgens hetwelk de kosten van toegestane overheidscontroles mogen worden teruggevorderd (arrest van 5. 7. 1978, zaak 137/77, stad Frankfurt/Main, Jurispr. 1978, blz. 1623, r.o. 12).

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* is van mening dat betaling van de kosten die aan de in artikel 10 van verordening nr. 1725/79 genoemde controles zijn verbonden, een van de voorwaarden voor het toekennen van steun is. Deze

voorwaarden staan vermeld in de artikelen 1, 3 en 4 van verordening nr. 1725/79 en in artikel 1 van verordening nr. 986/68. Volgens de algemene ter zake geldende bewijsregels dient degene die aanspraak maakt op steunverlening, voor eigen rekening te bewijzen dat aan die voorwaarden is voldaan. Zonder laboratoriumonderzoek van de overeenkomstig artikel 4 van verordening nr. 1725/79 vervaardigde mengvoeders kan dit bewijs niet worden geleverd. Om deze reden moeten de kosten van dit onderzoek door de betrokken onderneming worden gedragen.

De onderhavige kostenregeling maakt deel uit van de bij de uitvoering van de verordening toe te passen formele voorschriften. Overeenkomstig 's Hofs rechtspraak staat het, bij gebreke van een communautaire regeling, aan de Lid-Staten om de noodzakelijk formele voorschriften vast te stellen, respectievelijk bestaande nationale voorschriften toe te passen. Onder deze omstandigheden moet de heffing van nationale retributies ter dekking van de kosten van door het gemeenschapsrecht voorgeschreven controles geoorloofd worden geacht (arrest van 30. 11. 1978, zaak 31/78, Bussone, Jurispr. 1978, blz. 2429; arrest van 16. 12. 1976, zaak 33/76, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989; arrest van 16. 12. 1976, zaak 45/78, Comet, Jurispr. 1976, blz. 2043; arrest van 12. 6. 1980, gevoegde zaken 119 en 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft, Jurispr. 1980, blz. 1863).

Deze uitlegging is niet in strijd met artikel 9, lid 4, van verordening nr. 1725/79. Deze bepaling ziet veeleer op het bijzondere geval dat uitsluitend in het belang van de aanvrager van de steun een speciaal onderzoek wordt verricht, wanneer hij na een eerste, negatief uitgevallen onderzoek ingevolge artikel 10 alsnog wenst aan te tonen dat hij aanspraak op de steun heeft.

De *Commissie* merkt op, dat de vormgeving van de controleprocedure door de Lid-Staten moet geschieden, nu de communautaire wetgever niet zelf de gehele procedure heeft geregeld. Evenzo is de wijze van financiering van de controles aan de Lid-Staten overgelaten (arrest-Bussone, reeds aangehaald; arrest van 12. 6. 1980, zaak 130/79, Express Dairy Foods, Jurispr. 1980, blz. 1887).

Artikel 9, lid 4, van verordening nr. 1725/79 heeft een bijzonder geval op het oog. De communautaire wetgever meende er goed aan te doen, voor het geval de lopende onderzoeken tot een negatief resultaat zouden leiden en de ten onrechte uitbetaalde steun derhalve moest worden teruggevorderd, in een „speciaal" onderzoek te voorzien om de betrokkene in de gelegenheid te stellen aan te tonen dat slechts een gedeelte van zijn produktie niet aan de voorwaarden van de verordening voldoet. Hieruit kan niets worden afgeleid omtrent de financiering van de in artikel 10 bedoelde algemene controlemaatregelen.

2. *Wat betreft de schending van de gemeenschappelijke prijsregeling* verwijst *Denkavit* naar 's Hofs rechtspraak, blijkens welke de Lid-Staten niet meer door eenzijdig vastgestelde bepalingen kunnen ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme zoals dat uit de gemeenschappelijke ordening voortvloeit (arrest van 18. 10. 1979, zaak 5/79, Buys, Jurispr. 1979, blz. 3203). De hoogte van de onderhavige steunbedragen mag derhalve niet rechtstreeks of zijdelings worden beïn-

vloed door eenzijdige maatregelen van een Lid-Staat.

In feite wordt de steun verlaagd door het in rekening brengen van controlekosten. Hierdoor wordt ook de doelstelling van de Gemeenschap om de steun vast te stellen overeenkomstig de economische criteria van artikel 2 bis van verordening nr. 986/68 in de versie van verordening nr. 666/74 (PB L 85 van 1974, blz. 58), in gevaar gebracht. Het gevolg is dat de nettoprijs van magere-melkpoeder voor voederdoeleinden in Duitsland hoger is dan in de overige Lid-Staten, waar een dergelijke regeling niet bestaat.

De *Duitse regering* is van mening dat er in het onderhavige geval geen sprake is van een rechtstreekse aantasting van de prijsregeling. Het arrest van 23 januari 1975 (zaak 31/74, Galli, Jurispr. 1975, blz. 47, r.o. 15) is derhalve in casu niet relevant. Er kan hoogstens van een zijdelingse beïnvloeding worden gesproken, die evenwel in cijfers uitgedrukt praktisch in het niet valt. De controlekosten bedragen immers slechts 0,03 % van het toale bedrag van de steun.

Evenmin kan worden gezegd dat het gelijkheidsbeginsel (artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag) wordt geschonden, omdat de onderhavige retributie volgens uniforme maatstaven wordt geheven. Het feit dat in andere Lid-Staten niet een zelfde of geen enkele retributie wordt verlangd, leidt niet tot schending van het gelijkheidsbeginsel, maar is een uitvloeisel van de aan de Lid-Staten overgelaten bevoegdheid om, totdat het betrokken gebied is geharmoniseerd, nationale voorschriften inzake controlekosten vast te stellen.

De *Commissie* brengt het (reeds aangehaalde) arrest-Bussone in herinnering, volgens hetwelk de aan de Lid-Staten gelaten vrijheid ten aanzien van de financiering van administratieve kosten niet zodanig mag worden gebruikt, dat het doel van de regeling waarin hun deze vrijheid wordt gelaten, in gevaar wordt gebracht. De hoogte van de controlekosten is evenwel niet van dien aard, dat het doel van de steun, namelijk de richtprijzen te garanderen, in gevaar wordt gebracht. Gezien de verhouding tussen de hoogte van de controlekosten (DM 329,70) en de hoogte van de steun (DM 1,7 miljoen), kan niet worden volgehouden dat heffing van de retributie afbreuk doet aan de verwezenlijking van het doel van de steun. In het merendeel van de gevallen ligt de verhouding tussen beide bedragen als in casu.

3. *Wat de aard van de kosten betreft* wijst *Denkavit* erop, dat uit 's Hofs rechtspraak volgt dat het bestuurlijk handelen van de staat bij de uitvoering van in het algemeen belang voorgeschreven controles niet als een aan de particulier bewezen dienst kan worden beschouwd. De kosten daarvan moeten derhalve uit de openbare middelen worden bestreden.

De steun voor magere-melkpoeder wordt uitsluitend in het algemeen belang verleend. De steunregeling beoogt niet een voordeel aan de betrokken industrietak toe te kennen, maar de normale werking van de gemeenschappelijke marktordening te verzekeren (arrest van 14. 3. 1973, zaak 57/72, Westzucker, Jurispr. 1973, blz. 231, r.o. 20; arrest van 21. 2. 1974, zaak 162/73, Birra Dreher, Jurispr. 1974, blz. 201, r.o. 8). Met de rechtstreekse steunverlening wordt beoogd de opslag van magere-melkpoeder te voorkomen.

Indien de steun zelf in het algemeen belang wordt verleend, geldt dit a fortiori voor de lopende controles die in het kader van de steunregeling worden verricht. Deze moeten immers juist waarborgen dat de magere-melkpoeder werkelijk voor voederdoeleinden wordt gebruikt, en voorkomen dat voor hetzelfde produkt meermaals steun wordt verleend (zie de derde alinea van de considerans van verordening nr. 1725/79). Het gaat hier derhalve om een controle van fiscale aard, die uitsluitend in het belang van de Gemeenschap wordt verricht.

Denkavit geeft het Hof derhalve in overweging, de vraag van het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main te beantwoorden als volgt:

„Kosten die de Bondsrepubliek Duitsland de aanvragers van steun in rekening brengt voor het verpakken en vervoer van monsters alsmede voor de controle van waren ingevolge artikel 10 van verordening nr. 1725/79, zijn niet verenigbaar met de verordeningen nrs. 1725/79, 804/68 en 986/68".

De *Duitse regering* betoogt dat de betrokken steunregeling evenmin als het daartoe in het leven geroepen controlestelsel uitsluitend het algemeen belang dient. Alleen het stimuleren van de ondernemersactiviteit is in het algemeen belang. De ondernemer moet vervolgens zelf uitmaken of het in zijn belang is van die stimulans gebruik te maken. De steunverlening betekent voor de fabrikanten van magere-melkpoeder ook een economisch voordeel, omdat zij daardoor hoogwaardige mengvoeders tegen lage prijzen kunnen aanbieden en een voordeel verkrijgen op de markt.

Op grond van deze overwegingen is de Duitse regering van oordeel, dat 's Hofs rechtspraak volgens welke het bestuurlijk handelen van de staat, bestaande in het verrichten van uitsluitend in het algemeen belang voorgeschreven controles, geen aan een particulier bewezen dienst vormt, niet op het onderhavige geval van toepassing is. Met de controles waar het in die uitspraken om ging, werden *uitsluitend* doelstellingen van sanitaire aard nagestreefd bij de invoer van goederen uit andere Lid-Staten. In casu gaat het dus om andere belangen dan in de betrokken uitspraken, aangezien het recht op de steun enkel door middel van de in geding zijnde controles kan worden aangetoond.

De Duitse regering geeft bijgevolg in overweging, de vraag bevestigend te beantwoorden.

De *Commissie* betoogt dat 's Hofs rechtspraak niet het vermoeden rechtvaardigt dat de Lid-Staten enkel gerechtigd zijn controlekosten in rekening te brengen, wanneer er een prestatie van de staat tegenover staat. Het Hof heeft zich slechts eenmaal in deze zin uitgelaten (arrest van 25. 1. 1977, Bauhuis, reeds aangehaald); dit arrest betrof evenwel de artikelen 9, 12, 13 en 16 EEG-Verdrag. In het onderhavige geval is echter niet het beginsel van het vrije verkeer van goederen in geding, maar de vergoeding van de kosten van in het kader van een gemeenschappelijke marktordening verrichte controles.

Evenzo kan uit het arrest Bussone (reeds aangehaald) niet worden afgeleid dat de heffing van een retributie voor een controle altijd impliceert dat deze controles een dienst van de staat aan de betrokkene vormen.

De Commissie betoogt dat iedere begunstigde moet aantonen dat hij recht heeft op de steun. Hij heeft pas aan zijn bewijsplicht voldaan op het moment dat de bij hem verrichte controles, als vermeld op de analyse- en controleformulieren, een positief resultaat opleveren (artikel 9, lid 2, sub b). Artikel 9, lid 2, bepaald uitdrukkelijk dat de steun slechts wordt uitbetaald indien genoegzaam is aangetoond dat het mengvoeder is verwerkt tijdens de maand waarvoor de steun is gevraagd, en de analyse- en controlegegevens omtrent de verwerkte hoeveelheden in de loop van de maand voorafgaande aan die waarvoor de steun wordt gevraagd, beschikbaar zijn. Met het door de controle-instantie verrichte onderzoek van de kwaliteit van het produkt wordt de bewijsplicht van de begunstigde aanmerkelijk verlicht. Zonder overheidscontrole zou de begunstigde in elk afzonderlijk geval de kwaliteit moeten aantonen; zo dit al mogelijk is, dan toch alleen door particuliere instanties voortdurend dure analyses en controles te laten verrichten.

De Commissie geeft het Hof derhalve in overweging, de gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„De door de Bondsrepubliek Duitsland geheven retributie overeenkomend met de daadwerkelijk door de administratie gemaakte kosten voor de ingevolge artikel 10 van verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 (PB L 199 van 1979, blz. 1) verrichte warencontroles, is verenigbaar met het gemeenschapsrecht".

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 26 mei 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door Denkavit, vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Hilf, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door A. Stockburger, advocaat te Frankfurt/Main.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 30 juni 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 8 juli 1981, ingekomen ten Hove op 17 augustus daaropvolgende, heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 10 van verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot melkpoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding (PB L 199 van 1979, blz. 1).

2 Deze vraag is gerezen naar aanleiding van een beroep, ingesteld door een onderneming die kalvervoeder op basis van magere-melkpoeder produceert, tegen een beschikking van het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, een Duits interventiebureau, waarbij haar een bedrag ad DM 329,60 aan kosten in rekening werd gebracht voor de controle van produkten die voor gemeenschapssteun in aanmerking komen. Die beschikking steunde op paragraaf 12 van de Duitse verordening inzake de toekenning van steun voor ondermelk van 1977 (Beihilfenverordnung — Magermilch, BGBl. 1977, I, blz. 792), volgens welke de kosten van de bemonstering en het warenonderzoek ten laste komen van degene die de steunaanvraag heeft ingediend.

3 De betrokken onderneming betoogde, dat de Lid-Staten ingevolge de gemeenschapsverordeningen betreffende de toekenning van steun voor de verwerking van magere-melkpoeder tot veevoeder, niet bevoegd zijn regels te stellen inzake de modaliteiten van de controles, die voor de toekenning van de steun in deze sector zijn vereist. Daarop heeft het Verwaltungsgericht het Hof de vraag voorgelegd, of het met het gemeenschapsrecht verenigbaar is, dat de Bondsrepubliek Duitsland kosten in rekening brengt voor onderzoek van waren die op grond van artikel 10 van verordening nr. 1725/79 worden verricht.

4 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of genoemd artikel aldus moet worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een Lid-Staat krachtens zijn nationale wettelijke regeling de kosten van op grond van dit artikel verrichte controles ten laste van de betrokken ondernemingen brengt.

5 Ingevolge artikel 10 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), wordt steun verleend voor magere-melkpoeder dat in de Gemeenschap is geproduceerd en voor voederdoeleinden wordt gebruikt, mits de betrokken produkten aan bepaalde vereisten voldoen. Artikel 3 van verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (PB L 169 van 1968, blz. 4), bepaalt dat het bedrag van de steun slechts wordt uitbetaald, wanneer is aangetoond dat het magere-melkpoeder is gedenatureerd of is gebruikt voor de vervaardiging van mengvoeder. Artikel 4 van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening

nr. 1038/72 van de Raad van 18 mei 1972 (PB L 118 van 1972, blz. 21), bepaalt dat de Lid-Staten de nodige maatregelen treffen om de toepassing van die bepalingen te verzekeren.

6 Tegen deze achtergrond moet artikel 10 van verordening nr. 1725/79 worden gelezen, waarin de controlemaatregelen worden opgesomd die de Lid-Staten dienen te nemen onder meer ten aanzien van het maximumwatergehalte van magere-melkpoeder en het gebruik daarvan, als zodanig of verwerkt in een mengsel, voor de vervaardiging van mengvoeder in de zin van de verordening. Met betrekking tot dit laatste bepaalt artikel 10, lid 2, dat de door de betrokken Lid-Staat vastgestelde controlemaatregelen tenminste aan de daar genoemde voorwaarden moeten voldoen. Volgens artikel 10, lid 3, worden de resultaten van de controles door de controle-instantie opgetekend aan de hand van het analyse- en het controleformulier, waarvan de modellen als bijlagen bij de verordening zijn gevoegd; de betrokken onderneming wordt een kopie van deze documenten ter hand gesteld.

7 Onderzoekt men dus artikel 10 van verordening nr. 725/79, dan blijkt daarin niets te zijn bepaald omtrent de kosten van de te verrichten controles. De omstandigheid dat volgens artikel 10 de controlemaatregelen „tenminste" aan de aldaar opgesomde voorwaarden moeten voldoen en dat deze maatregelen door de Lid-Staten worden vastgesteld, duidt er echter op, dat de gemeenschapsregeling betreffende deze controles niet uitputtend is.

8 De bewoordingen van de onderhavige verordening verzetten zich er derhalve niet tegen, dat de Lid-Staten de controles kosteloos verrichten, doch evenmin dat zij van de betrokken ondernemingen een vergoeding voor de kosten van de controles verlangen.

9 Hieruit valt af te leiden — gelijk het Hof ook reeds in verband met de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector eieren heeft vastgesteld (arrest van 30. 11. 1978, zaak 31/70, Bussone, Jurispr. 1978, blz. 2429) — dat de gemeenschapsregeling de oplossing van het probleem van de financiering van de controles aan de Lid-Staten overlaat.

10 Deze vrijheid van handelen van de Lid-Staten mag weliswaar niet zodanig worden gebruikt, dat het doel van de regeling daardoor in gevaar wordt

gebracht, doch zulks is niet het geval wanneer de bedragen die de betrokken onderneming verschuldigd is, de normale kosten van dit soort controles vertegenwoordigen en niet zo hoog zijn, dat de ondernemingen daardoor kunnen worden weerhouden over te gaan tot de verrichtingen die door de steunverlening juist moeten worden aangemoedigd.

11 In de verwijzingsbeschikking wordt voorts de aandacht gevestigd op artikel 9, lid 4, van verordening nr. 1725/79, volgens hetwelk op verzoek van de betrokkene en voor zijn rekening een speciaal onderzoek wordt ingesteld. Waar een dergelijke kostenregeling in artikel 10 ontbreekt, zou het voor de hand liggen dat de kosten van ingevolge artikel 10 verrichte controles niet op de betrokken ondernemingen mogen worden afgewenteld.

12 Zoals de Commissie terecht heeft beklemtoond, ziet artikel 9, lid 4, evenwel op het bijzondere geval dat een ten onrechte uitgekeerd steunbedrag wordt teruggevorderd; in dit geval is de betrokken onderneming toegelaten te bewijzen dat de toepasselijke voorschriften slechts zijn overtreden bij een deel van de tussen twee controledata verwerkte hoeveelheid ondermelk of magere-melkpoeder. Uit de omstandigheid dat de kosten van dit onderzoek ingevolge artikel 9, lid 4, voor rekening van de betrokken onderneming zijn, kan derhalve niets worden afgeleid dat voor de uitlegging van artikel 10 van belang zou kunnen zijn.

13 Om al deze redenen moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat artikel 10 van verordening nr. 1725/79 aldus moet worden uitgelegd, dat het zich er niet tegen verzet, dat een Lid-Staat ingevolge zijn nationale wettelijke regeling de kosten van de uit hoofde van die bepaling verrichte controles ten laste van de betrokken onderneming brengt, wanneer de bedragen welke die onderneming verschuldigd is, de normale kosten van dergelijke controles vertegenwoordigen en niet zo hoog zijn dat de ondernemingen daardoor kunnen worden weerhouden over te gaan tot de verrichtingen die door de steunverlening juist moeten worden aangemoedigd.

Kosten

14 De kosten door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking

komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main bij beschikking van 8 juli 1981 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 10 van verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 verzet zich er niet tegen, dat een Lid-Staat ingevolge zijn nationale wettelijke regeling de kosten van de uit hoofde van die bepaling verrichte controles ten laste van de betrokken onderneming brengt, wanneer de bedragen welke die onderneming verschuldigd is, de normale kosten van dergelijke controles vertegenwoordigen en niet zo hoog zijn, dat de ondernemingen daardoor kunnen worden weerhouden over te gaan tot de verrichtingen die door de steunverlening juist moeten worden aangemoedigd.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 september 1982.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl
Hoofdadministrateur

De president

J. Mertens de Wilmars