

In zaak 272/81,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunal Administratif te Parijs in het aldaar aanhangig geding tussen

SOCIÉTÉ RU-MI, te Rungis,

en

FONDS D'ORIENTATION ET DE RÉGULARISATION DES MARCHÉS AGRICOLES (FORMA),
te Parijs,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging en geldigheid van verordening nr. 1844/77 van de Commissie van 10 augustus 1977 inzake de toekenning, via inschrijving, van bijzondere steun voor magere-melkpoeder voor vervoeding aan andere dieren dan jonge kalveren (PB L 205 van 1977, blz. 11),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. O'Keeffe, kamerpresident, G. Bosco en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: S. Rozès

griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

Verordening nr. 1844/77 van de Commissie van 10 augustus 1977 inzake de

toekenning, via inschrijving, van bijzondere steun voor magere-melkpoeder voor vervoeding aan andere dieren dan jonge kalveren (PB L 205 van 1977, blz. 11), kent in artikel 1 bijzondere steun toe voor magere-melkpoeder dat is gedennatureerd volgens één van de procédés bedoeld in artikel 9, lid 2, van de verordening, behalve voor overeenkomstig de verordeningen nrs. 368/77 (PB L 52 van 1977, blz. 19) en 443/77 (PB L 58 van 1977, blz. 16) verkochte magere-melkpoeder, bestemd voor vervoeding aan varkens en pluimvee.

Luidens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1844/77 moet de denaturering plaatsvinden in een overeenkomstig artikel 10 van de verordening erkend denatureringscentrum dat voldoet aan de in artikel 12 bedoelde voorwaarden. De instantie belast met de controle op de denaturering geeft de betrokkene, na te hebben geconstateerd dat denaturering overeenkomstig deze verordening heeft plaatsgevonden, een denatureringsbewijs af, waarin de hoeveelheden gedennatureerde magere-melkpoeder en de datum van denaturering zijn vermeld (artikel 13, lid 7). Volgens artikel 14 wordt de bijzondere steun betaald tegen overlegging van het in artikel 13, lid 7, bedoelde bewijs, en wel uiterlijk binnen een maand vanaf de dag van ontvangst van dit bewijs door de voor de toekenning van de steun bevoegde instantie.

De vennootschap RU-MI, gespecialiseerd in de in- en uitvoer van zuivelprodukten alsook in ingrediënten voor veevoeder, schreef op 14 mei 1979 krachtens verordening nr. 1844/77 in voor 250 ton magere-melkpoeder (karnemelk).

Het voorgestelde steunbedrag bedroeg FF 507,40 per 100 kg en de inschrijvings- en denatureringswaarborg FF 328 per ton.

Bij overeenkomst van 22 en 28 mei 1979 verkocht de vennootschap RU-MI 50 000 kg magere-melkpoeder van deze hoeveelheid tegen een prijs waarvan de steun was afgetrokken, aan de vennootschap Biard, op voorwaarde dat deze het produkt zou denatureren overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 1844/77. Op 30 mei diende de vennootschap RU-MI bij de vennootschap Interlait, door het FORMA belast met het beheer van de inschrijvings- en denatureringscontracten, een verzoek in om magere-melkpoeder te mogen denatureren. Op 6 juni 1979 machtigde Interlait de vennootschap RU-MI om 50 ton aan haar toebehorende magere-melkpoeder te denatureren volgens procédé 1 B, met dien verstande dat de denaturering zou plaatsvinden in aanwezigheid van een erkend controleur in de week van 11 tot 16 juni 1979 in het bedrijf van de vennootschap Biard.

De denaturering vond plaats als voorzien, en personeelsleden van Interlait trokken monsters van het gedennatureerde produkt.

Bij brief van 21 augustus 1979 deelde Interlait de vennootschap RU-MI mee dat zij naar aanleiding van controles, uitgevoerd in de laboratoria van het Bureau des Produits Laitiers (BPL) op monsters die representatief waren voor de denatureringsverrichting van magere-melkpoeder, geen denatureringsbewijs kon afgeven wegens de grootte van de deeltjes kopersulfaat, die het mengsel heterogeen maakten, waardoor een nauwkeurige dosering onmogelijk was. Tevens berichtte Interlait de vennootschap RU-MI dat de voor deze hoeveelheid bij de inschrijving gestelde waarborg niet zou worden teruggegeven, tenzij het FORMA een andere mening was toegegaan.

Bij brief van 17 september 1979 verzocht de vennootschap RU-MI het FORMA en

Interlait om afgifte van het denatureringsbewijs, alsmede om betaling van de denatureringspremie en vrijgifte van de waarborg. In haar brief van 17 januari 1980 aan het FORMA maakte de vennootschap RU-MI opnieuw haar standpunt kenbaar. Bij telexbericht van 7 februari 1980 verzocht het FORMA de Commissie om advies over de toepassing van de betrokken verordeningen nrs. 1844/77 en 368/77. Aan het FORMA gaf de Commissie te kennen dat zij een dergelijk advies niet kon uitbrengen zo 1-der over aanvullende inlichtingen te beschikken.

Op 19 mei 1980 schreef de directeur kwaliteit van het BPL:

„Gebleken is echter dat de grootte van de korrels van het gebruikte kopersulfaat zeer sterk uiteenliep en dat daarin grote ongemalen kristallen voorkwamen die enkele millimeters groot konden zijn. Bijgevolg was deze stof niet gelijkelijk verdeeld in het — niet-bewaarde — monster van het onderzochte eindprodukt, zodat de resultaten van de twee analyses aanzienlijk afwijken van de gewoonlijk toegestane grenzen (variatie van 1 tot 5). Men kan hieruit afleiden dat het kopersulfaat slecht in het mengsel werd opgenomen.”

Bij telexbericht van 17 juni 1980 stelde het FORMA de Commissie in kennis van het navolgende:

„Onze laboratoria hebben ons de resultaten meegedeeld van de twee reeksen analyses, en kunnen verklaren:

- 1) dat de minimumhoeveelheden tracers, toegevoegd volgens het in bijlage bij verordening nr. 368/77 omschreven procédé 1 B, zijn in acht genomen;
- 2) dat eveneens de voorschriften inzake de kenmerken waaraan de gebruikte

denatureringsstoffen moeten voldoen in acht zijn genomen, en met name tenminste 30 % van de kopersulfaatdeeltjes kleiner zijn dan 200 micron.

Onze laboratoria hebben evenwel bij de eerste reeks analyses een slechte verdeling van het kopersulfaat pentahydraat in het monster van het eindprodukt vastgesteld, met name door de aanwezigheid van grote kristallen.”

Bij telexbericht van 7 augustus 1980 antwoordde de Commissie vervolgens aan het FORMA:

„In antwoord op het verzoek in bovenbedoeld telexbericht kan ik u medelen dat krachtens voormelde verordeningen nrs. 1844/77 en 368/77 betaling van de bijzondere steun en vrijgifte van de inschrijvings- en denatureringswaarborg slechts plaatsvindt tegen overlegging van het denatureringsbewijs bedoeld in artikel 13, lid 7, van verordening nr. 1844/77.

In het telexbericht van het FORMA van 17 juni 1980 wordt aangegeven dat de instantie belast met de controle op de denaturering heeft vastgesteld dat de ver-eiste minimumhoeveelheid tracers en de grootte van de korrels in de denatureringsstof correct waren, maar dat het niet homogeen in de partij melkpoeder was verdeeld, als voorgeschreven in punt 3 van de bijlage bij verordening nr. 368/77.

Op grond van uitsluitend deze gegevens en van de verklaring waarin zij zijn vermeld, zal het EOGFL de betrokken steun niet kunnen financieren. De diensten van de Commissie wijzen er evenwel op, dat zij zich niet uitspreken over het bestaan van een door de ondernemer verkregen recht op steun dat afhankelijk zou kunnen zijn van andere dan commu-

nautaire overwegingen. Zij lopen niet vooruit op het standpunt in het geval dat de inhoud van de verklaring na een grondig onderzoek mocht worden weerlegd."

Waar haar verzoek om een voor beroep vatbaar besluit aan het FORMA onbeantwoord bleef, stelde de vennootschap RU-MI bij het Tribunal administratief te Parijs een beroep in tot nietigverklaring van het stilzwijgende besluit tot afwijzing van haar verzoek.

Bij vonnis van 16 juni 1981 besliste het Tribunal administratief te Parijs:

- het verzoekschrift, voor zover tegen de vennootschap Interlait gericht, te verwerpen;
- in verband met het middel ontleend aan de schending van het evenredigheidsbeginsel, het Hof de volgende twee prejudiciële vragen te stellen:

„1. Kan de omstandigheid dat bij de denaturering van het betrokken produkt slechts in zeer geringe mate is afgeweken van hetgeen gewoonlijk toelaatbaar wordt geacht, ertoe leiden dat de aanspraak op de bij verordening nr. 1844/77 ingestelde bijzondere steun geheel vervalt?

2. Zo ja, is deze verordening niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel en is zij geldig, voor zover op grond van de bewoordingen van de artikelen 13, lid 7, en 14 dezelfde sanctie kan worden toegepast op het geheel achterwege blijven van de denaturering als op een niet geheel conform de voorschriften uitgevoerde denaturering?"

Het verwijzingsvonnis is op 12 oktober 1981 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de vennootschap RU-MI, vertegenwoordigd door het advocatenkantoor Funck-Brentano te Parijs, het FORMA, vertegenwoordigd door P. Villey, advocaat te Parijs, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J.-F. Verstrynge, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan en de zaak overeenkomstig artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering naar de Eerste kamer te verwijzen.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

De *vennootschap RU-MI* merkt op dat het oogmerk van verordening nr. 1844/77 is, te verzekeren dat magere-melkpoeder wordt gedenatureerd tegen betaling van een steun aan degene die de verantwoordelijkheid voor de denaturering op zich neemt. De verordening kent geen tolerantie-marge en ook geen gedeeltelijke sanctie, evenredig aan de mate van niet-conformiteit van het produkt.

In de latere verordeningen inzake de denaturering van magere-melkpoeder heeft de Commissie het evenredigheidsbeginsel in acht genomen. In verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 (PB L 199 van 1979, blz. 1) met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding, laatstelijk gewijzigd bij

verordening nr. 2851/80 van de Commissie van 31 oktober 1980 (PB L 296 van 1980, blz. 7), wordt het evenredigheidsbeginsel toegepast op het bedrag van de toegekende steun, wanneer het produkt niet volgens het in de bijlage bij de verordening beschreven procédé is gedatureerd.

Deze beide verordeningen verschillen in zoverre van de verordening waarvan de geldigheid door de vennootschap RU-MI wordt betwist, dat zij de denaturering regelen van magere-melkpoeder dat bestemd is voor jonge kalveren. Er is echter geen reden om op handelaars een verschillende regeling toe te passen, naargelang het gedatureerde produkt bestemd is voor kalveren of voor andere dieren.

Het evenredigheidsbeginsel is door het Hof duidelijk omschreven in het arrest in zaak 122/78 (Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677). Het is zowel door de Raad als door de Commissie algemeen toegepast. Het is toegepast op het gebied van de richtlijnen betreffende vaststelling van de tolerantiedrempels voor materiële vergissingen en op dat van de steunverlening voor de denaturering van magere-melkpoeder.

Mitsdien stelt de vennootschap RU-MI dat verordening nr. 1844/77

- soepel moet worden toegepast, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en rekening houdende met de omstandigheid dat de denaturering van het betrokken produkt slechts zeer licht van de normaal toegestane norm afwijkt, en in gevallen als de onderhavige, betaling van de steun moet mogelijk maken;
- ongeldig moet worden verklaard omdat zij het evenredigheidsbeginsel schendt, aangezien op grond van de

bewoordingen van de artikelen 13, lid 7, en 14 een sanctie evenredig aan de niet-denaturering mag worden toegepast, terwijl een forfaitaire en dus strengere sanctie wordt toegepast op de niet geheel conform de voorschriften uitgevoerde denaturering.

Het *Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles* (FORMA) meent dat de eerste vraag van het Tribunal administratif te Parijs slechts bevestigend kan worden beantwoord.

Bij lezing van de artikelen 13 en 14 van verordening nr. 1844/77 blijkt dadelijk:

- dat na controle van de denaturering (of van de rechtstreekse bijmenging) de bevoegde instantie van de betrokken Lid-Staat de betrokkene een denatureringsbewijs afgeeft, „na te hebben geconstateerd dat denaturering overeenkomstig deze verordening heeft plaatsgevonden” (artikel 13, lid 7);
- dat de bijzondere steun wordt betaald tegen overlegging van het in artikel 13, lid 7, bedoelde bewijs (artikel 14).

Artikel 9 van de verordening bevat een beschrijving van de denaturering; daarin wordt verklaard dat de denaturering plaatsvindt:

- hetzij volgens één der procédés vermeld in punt 1 van de bijlage bij verordening nr. 368/77, met inachtneming van de in punt 3 van deze bijlage bedoelde voorschriften en in een erkend denatureringscentrum . . .
- hetzij door rechtstreekse bijmenging in diervoeder onder de in artikel 11 van deze verordening en punt 2 van

de bijlage bij verordening nr. 368/77 bedoelde voorwaarden, met inachtneming van de in punt 3 van deze bijlage bedoelde voorschriften ... (artikel 9, lid 2).

Bijgevolg kan de met de controle belaste instantie bij een ondeugdelijke denaturering van het magere-melkpoeder onmogelijk de conformiteit van de denaturering vaststellen en vervolgens het denatureringsbewijs afgeven. Anderzijds kan bij ontbreken van een denatureringsbewijs het interventiebureau onmogelijk betalen.

Ter zake van de tweede vraag refereert het FORMA zich aan 's Hofs oordeel voor wat betreft de geldigheid van de verordening uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel.

De *Commissie* maakt vooraf twee opmerkingen ten aanzien van de feiten:

a) De feiten zoals omschreven door de controle-instantie, moeten anders worden gekwalificeerd dan de feiten geformuleerd in de eerste prejudiciële vraag van de nationale rechter. Volgens de controle-instantie „is gebleken van een zeer grote verscheidenheid in de grootte van de korrels” en „wijken de resultaten van de twee analyses aanzienlijk af van de gewoonlijk toegestane grenzen ...”, terwijl volgens de nationale rechter de denaturering van het betrokken product slechts zeer licht afwijkt van de gewoonlijk toegestane norm.

De *Commissie* wijst erop, dat schijnbaar kleine verschillen voor wat het toezicht op de denatureringsverrich-

tingen betreft, soms aanzienlijke consequenties hebben. Zijn bijvoorbeeld de kopersulfaat-kristallen enkele millimeters groot en niet ten hoogste 200 micron, zoals vereist, dan kan dit tot gevolg hebben dat de kopersulfaat-kristallen uit het magere-melkpoeder kunnen worden gezeefd.

Zo is ook de verplichting de fijn gemalen denatureringsstof te verdelen, bedoeld om te voorkomen dat de denatureringsstoffen er door een of ander chemisch of fysisch procédé uit zouden worden afgescheiden.

b) Ook dient te worden opgemerkt dat de bij de analyse in deze zaak vastgestelde afwijking niet was te verklaren door de tolerantiegrenzen der gebruikte analysemethode. Volgens de *Commissie* kan een verdeling die aanzienlijk afwijkt van de gewoonlijk toegestane grenzen, niet worden aangemerkt als een minieme afwijking die bij bepaalde analysemethoden wordt getolereerd.

Omtrent de beoordeling rehtens merkt de *Commissie* op, dat het evenredigheidsbeginsel een der algemene rechtsbeginselen is waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Volgens haar moet het onderzoek naar een eventuele schending van het evenredigheidsbeginsel nauwgezet gebeuren. Zo moet eerst nauwkeurig worden vastgesteld welk doel van algemeen belang wordt nagestreefd en welk specifiek middel daartoe wordt aangewend. Vervolgens moet worden vastgesteld dat het aangewende middel onevenredig is aan het nagestreefte doel, en dat deze onevenredigheid duidelijk en/of ernstig is en voor de betrokkenen nadelige gevolgen kan teweegbrengen.

1. Nauwkeurige vaststelling van het nagestreefde doel van algemeen belang

Het doel van verordening nr. 1844/77 is de invoering van een bijzondere steunregeling voor de afzet van magere-melkpoeder, welke voorziet in een premie van verschillende hoogte, naar gelang de hoeveelheden melkpoeder al dan niet bestemd zijn voor het voederen van jonge kalveren. Mitsdien is de Commissie van mening, dat de vennootschap RU-MI geen gelijk heeft wanneer zij stelt dat de regeling geen ander doel heeft dan de denaturering van magere-melkpoeder. Het doel van de gemeenschapsregeling is niet de denaturering als zodanig, maar wel een denaturering die verzekert dat aan het produkt geen andere bestemming kan worden gegeven. Deze regeling wil voorkomen dat hogere steunbedragen zouden worden toegekend voor de afzet van magere-melkpoeder, bestemd voor het voederen van jonge kalveren.

2. Vaststelling van de aangewende specifieke middelen

Het doel van de verordening kan langs verschillende wegen worden bereikt. Men kan zich een regeling voorstellen, waarbij het gebruik van het magere-melkpoeder rechtstreeks bij de eindgebruiker wordt gecontroleerd en de steun wordt betaald wanneer het bewijs is geleverd dat het magere-melkpoeder is verbuikt door andere dieren dan jonge kalveren. Een dergelijk stelsel vereist een zeer uitgebreide controle bij alle bedrijven die magere-melkpoeder bevattend voeder gebruiken.

Wegens het zeer grote aantal handelaars en fokkers die in dat geval hadden moeten worden gecontroleerd, achtte de Commissie deze regeling moeilijk uit-

voerbaar. In de uiteindelijk vastgestelde gemeenschapsregeling die de controle beperkt tot de denatureringsverrichting en de handelaars vervolgens vrijlaat, volstaat het enkel de denatureringsverrichting te controleren. Dit type controle vereist een strikte toepassing van de denatureringsmethodes, en met name van de korrelgrootte en verdeling van het kopersulfaat, aangezien het dit produkt is dat het magere-melkpoeder ongeschikt maakt voor consumptie door jonge kalveren.

3. Vaststelling van de onevenredigheid tussen doeleinden en middelen

De Commissie stelt dat de door de gemeenschapsregeling aangewende middelen niet onevenredig zijn aan de nagestreefde doeleinden. Die middelen zijn noodzakelijk, toereikend en niet buitensporig.

Zij zijn noodzakelijk, daar zonder een dergelijke denaturering de bestemming van het produkt niet kan worden gewaarborgd. Zij zijn toereikend, aangezien er geen reden is om te betwijfelen dat de bestemming van het produkt vaststaat wanneer de denaturering correct is uitgevoerd. Zij zijn niet buitensporig, daar er geen andere maatregelen denkbaar zijn, waarmee dezelfde doeleinden eenvoudiger zouden kunnen worden verwezenlijkt. Zou men immers dulden dat de kopersulfaatkristallen groter zijn of niet zijn fijngemalen en gelijkmatig verdeeld, dan zou deze denatureringsstof later door zeven of door andere chemische of fysische procédés van het magere-melkpoeder kunnen worden afgezonderd.

In dergelijke omstandigheden is bij niet-conformiteit van de denatureringsverrichting de weigering om het in artikel 13,

lid 7, van verordening nr. 1844/77 bedoelde denatureringsbewijs af te geven, ten volle gerechtvaardigd, met als gevolg dat de steun niet wordt toegekend.

De Commissie is het niet eens met RU-MI's betoog, dat met een stelsel van gedeeltelijke betaling van de steun volgens de mate van conformiteit van de denatureringsverrichting de beoogde doeleinden beter zouden worden verwezenlijkt. Zelfs bij een gedeeltelijke steunbetaling ingeval van een geringe niet-conformiteit van de denatureringsverrichting bestaat immers het gevaar dat het produkt een andere bestemming krijgt. Ook moet eraan worden herinnerd, dat het oogmerk niet is om met een uniform steunbedrag om het even welke denaturering te verzekeren, doch wel een denaturering met een specifieke bestemming, met uitsluiting van voeder voor jonge kalveren en, a fortiori, menselijke voeding. De door de gemeenschapsregeling aangewende middelen zijn ook niet onevenredig, als men overweegt dat de niet-conformiteit van de denatureringsverrichting vrij eenvoudig kan worden verholpen. Wanneer de kopersulfaatkristallen te groot of slecht verdeeld zijn, volstaat het immers ze te malen en het gedensatureerde produkt opnieuw te mengen. Dat dit middel in casu is uitgesloten, is uitsluitend te wijten aan het feit dat de vennootschap RU-MI de waar heeft verkocht aan de vennootschap Biard, die ze in het verkeer heeft gebracht zonder het resultaat van de BPL-analyse af te wachten en zonder zelf het produkt te analyseren, hetgeen de niet-conformiteit snel aan het licht had kunnen brengen.

4. Vaststelling van de duidelijke en/of ernstige aard van de onevenredigheid

De Commissie meent dat de door de gemeenschapsregeling aangewende midde-

len niet onevenredig zijn aan de nagestreefde doeleinden. Toch moet, zelfs indien het bestaan van een dergelijke onevenredigheid zou worden aangenomen, nog worden bewezen dat zij duidelijk en/of ernstig is. Dit vereiste volgt reeds uit 's Hofs rechtspraak.

Zo heeft het Hof bijvoorbeeld in zaak 240/78 (Atalanta, Jurispr. 1979, blz. 2137) niet gearzeld te wijzen op de duidelijke onevenredigheid tussen de verordening van de Raad, bepalende dat de waarborg geheel of gedeeltelijk kon worden verbeurd, en de verordening van de Commissie die uitsluitend voorschreef dat de waarborg in haar geheel zou worden verbeurd.

Zo ook heeft het Hof in voormelde zaak-Buitoni in verband met de onevenredigheid tussen de verschillende betrokken sancties overwogen:

„Derhalve moet deze forfaitaire sanctie, die wordt toegepast bij een inbreuk welke *duidelijk minder ernstig* is dan de — met een in wezen evenredige sanctie bestrafte — niet-nakoming van de verplichting welke de waarborg zelf dient te garanderen, te streng worden geacht in verhouding tot het doel van een goed administratief beheer in het kader van het stelsel van in- en uitvoercertificaten.”

Zo ook heeft het Hof in het arrest van 29 oktober 1980 (zaak 138/79, Roquette, Jurispr. 1980, blz. 3333) in verband met 's Raads verordening tot vaststelling van quota voor isoglucose verklaard dat van de Raad niet mag worden verwacht

„dat hij, bij het nemen van maatregelen van algemeen belang, bedoeld om te voorkomen dat een ongecontroleerde isoglucoseproductie het suikerbeleid van de Gemeenschap in gevaar brengt, met de beweegredenen, handelsoogmerken en het interne beleid van *iedere individuele onderneming* rekening houdt.”

Mitsdien stelt de Commissie voor, de twee prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

1. „De omstandigheid dat bij de denaturering van het betrokken produkt de in de gemeenschapsregeling voorziene denatureringsmethoden niet strikt is toegepast, kan ertoe leiden dat de aanspraak op de bij verordening nr. 1844/77 ingevoerde bijzondere steun vervalt.
2. De bepalingen van de artikelen 13, lid 7, en 14 van deze verordening zijn

niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel, voor zover zij aan het totaal achterwege blijven van de denaturering en de niet geheel conforme denaturering hetzelfde gevolg verbinden.”

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 17 juni 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de vennootschap RU-MI, vertegenwoordigd door L. Funck-Brentano, door het Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, vertegenwoordigd door P. Villey, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J.-F. Verstrynge.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 23 september 1982 conclusie genomen.

In rechte

1. Bij vonnis van 16 juni 1981, ingekomen ten Hove op 12 oktober daaropvolgende, heeft het Tribunal administratif te Parijs krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en de geldigheid van verordening nr. 1844/77 van de Commissie van 10 augustus 1977 inzake de toekenning, via inschrijving, van bijzondere steun voor magere-melkpoeder voor vervoeding aan andere dieren dan jonge kalveren (PB L 205 van 1977, blz. 11).
2. Die vragen zijn gerezen in een geschil tussen de vennootschap RU-MI, verzoekster in het hoofdgeding, en het Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), betreffende de weigering van dit orgaan om aan verzoekster de in verordening nr. 1844/77 voorziene bijzondere steun uit te betalen op grond dat de denatureringsverrichtingen waaraan het betrokken produkt was onderworpen, niet voldeden aan de bij die verordening gestelde voorwaarden.

- 3 Bij artikel 1 van verordening nr. 1844/77 is een bijzondere steun ingevoerd voor magere-melkpoeder dat wordt gedensureerd volgens één van de procédés bedoeld in punt 1 van de bijlage bij verordening nr. 368/77 van de Commissie van 23 februari 1977 met betrekking tot de verkoop bij openbare inschrijving van magere-melkpoeder bestemd voor voeder voor varkens en pluimvee (PB L 52 van 1977, blz. 19); daartoe behoort het in casu toegepaste procédé I B, te weten denaturering door toevoeging aan 100 kg magere-melkpoeder van ten minste

„— 20 kg vismeel dat niet reukloos is gemaakt of nog een sterke geur heeft, en

— 300 g ijzer in de vorm van ijzersulfaat, heptahydraat, en

— 120 g koper in de vorm van kopersulfaat, pentahydraat.”

Ten aanzien van dit procédé worden nog nadere voorschriften gesteld in punt 3, sub B, van dezelfde bijlage, luidens hetwelk „het kopersulfaat . . . zeer fijn (moet) zijn gemalen en ten minste 30 % korrels met een grootte van minder dan 200 micron bevatten”, en in punt 3, sub D, luidens hetwelk „de . . . aan het magere-melkpoeder toegevoegde produkten gelijkmatig (moeten) worden verdeeld, zodat twee willekeurig uit een partij van 25 kg getrokken monsters van 50 g elk, binnen de in verband met de gebruikte analyse-methode toegestane afwijkingen, bij de chemische bepaling dezelfde resultaten geven.”

- 4 Blijkens de processtukken heeft de analyse van het betrokken produkt door de bevoegde nationale dienst de volgende resultaten opgeleverd:

„— de minimumhoeveelheden tracers, toegevoegd volgens het in bijlage bij verordening nr. 368/77 omschreven procédé 1 B, zijn in acht genomen;

— eveneens zijn de voorschriften inzake de kenmerken waaraan de gebruikte denatureringsstoffen moeten voldoen in acht genomen, en zijn met name tenminste 30 % van de kopersulfaatkorrels kleiner dan 200 micron;

— gebleken is echter dat de grootte van de korrels van het gebruikte kopersulfaat zeer sterk uiteenliep en dat daarin grote ongemalen kristallen voorkwamen die enkele millimeters groot konden zijn. Bijgevolg was deze stof niet gelijkelijk verdeeld in het — niet bewaarde — monster van het onderzochte eindprodukt zodat de resultaten van de twee analyses aanzienlijk afwijken van de gewoonlijk toegestane grenzen

(variatie van 1 tot 5). Men kan hieruit afleiden dat het kopersulfaat slecht in het mengsel werd opgenomen.”

- 5 Het FORMA stelde de Commissie in kennis van die bevindingen, en stelde daarbij vast dat „de denatureringsstof niet homogeen in de partij melkpoeder was verdeeld”; daarop deelde de Commissie het FORMA mee, dat in die omstandigheden het EOGFL de betrokken steun niet zou kunnen financieren.
- 6 Intussen had RU-MI bij het Tribunal administratif te Parijs een beroep tot nietigverklaring ingesteld, stellende dat het FORMA door het stilzwijgend besluit tot afwijzing van haar verzoek om afgifte van het denatureringsbewijs, op grond waarvan zij aanspraak zou hebben gehad op de ingestelde bijzondere steun tot een bedrag van FF 270 000, willekeurig had gehandeld. Ter ondersteuning van haar stellingen betoogde zij met name dat, waar de non-conformiteit van het produkt gering was, de in casu door het FORMA aan verordening nr. 1844/77 gegeven toepassing in strijd was met de strekking van die verordening en een schending opleverde van het evenredigheidsbeginsel.
- 7 Daar voor de beoordeling van de gegrondheid van dit middel de verordening moest worden uitgelegd en de geldigheid ervan moest worden onderzocht, heeft het Tribunal administratif te Parijs de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende twee vragen voorgelegd:
 - „1) Kan de omstandigheid dat bij de denaturering van het betrokken produkt slechts in zeer geringe mate is afgeweken van hetgeen gewoonlijk toelaatbaar wordt geacht, ertoe leiden dat de aanspraak op de bij verordening nr. 1844/77 ingestelde bijzondere steun geheel verval?
 - 2) Zo ja, is deze verordening niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel en is zij geldig, voor zover op grond van de bewoordingen van de artikelen 13, lid 7, en 14, dezelfde sanctie kan worden toegepast op het geheel achterwege blijven van de denaturering als op een niet geheel conform de voorschriften uitgevoerde denaturering?”
- 8 RU-MI betoogt dat de nationale rechter heeft vastgesteld dat bij de denaturering van het produkt slechts in zeer geringe mate is afgeweken van hetgeen gewoonlijk toelaatbaar wordt geacht, en dat de in de bestreden regeling voorziene sanctie in geen verhouding staat tot de vastgestelde afwijking, daar de sanctie niet zwaarder zou zijn geweest indien de denaturering geheel ach-

terwege was gebleven. Het Hof nu zou het evenredigheidsbeginsel hebben erkend, met name in zijn arrest van 20 februari 1979 (zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677). Ook de Commissie zelf zou dat beginsel in sommige gevallen hebben erkend, bijvoorbeeld in het kader 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), bij verordening nr. 2851/80 van de Commissie van 31 oktober 1980 (PB L 296 van 1980, blz. 7) gewijzigd en aangevuld met de volgende bepalingen:

„Wanneer wordt geconstateerd dat het vervaardigde produkt de sub a), in de eerste alinea, genoemde minimumhoeveelheid van 60 kilogram magere-melkpoeder niet bevat, worden de Lid-Staten gemachtigd een met 10 % verlaagd steunbedrag toe te kennen voor de werkelijk bijgemengde hoeveelheid magere-melkpoeder onder de volgende voorwaarden:

...

— de aanvrager van de steun moet het bewijs leveren dat het feit, dat het eindprodukt de minimumhoeveelheid van 60 kilogram niet bevat, niet het gevolg is van een bewuste overtreding noch van een ernstige nalatigheid.”

- 9 De Commissie merkt op, dat de steun die wordt toegekend voor de denaturering van magere-melkpoeder tot voeder voor andere dieren dan jonge kalveren, aanzienlijk hoger is dan de steun die wordt toegekend voor kalvervoeder. Zij leidt daaruit af, dat het doel van de bestreden regeling niet is de denaturering als zodanig, maar een denaturering die waarborgt dat aan het produkt geen andere bestemming kan worden gegeven.
- 10 Om dat doel te bereiken hadden verschillende controlestelsels kunnen worden voorzien, met name controle bij de eindgebruiker, waarbij de steun wordt betaald wanneer het bewijs is geleverd dat het magere-melkpoeder is verbruikt door andere dieren dan jonge kalveren. Doch in dat stelsel hadden alle bedrijven die magere-melkpoeder bevattend voer gebruiken, uitgebreid moeten worden gecontroleerd; gezien het zeer grote aantal handelaars en fokkers die zouden moeten worden gecontroleerd, was dit stelsel volgens de Commissie moeilijk te hanteren.

- 11 Daarentegen zou in het stelsel dat in de gemeenschapsregeling is gekozen, kunnen worden volstaan met een controle van de denatureringsverrichting. Zodra immers de denatureringsstoffen die het verbruik van het eindprodukt door jonge kalveren kunnen beletten, aan het magere-melkpoeder zijn toegevoegd en is komen vast te staan dat zij er naderhand niet uit kunnen worden afgescheiden, zou de bestemming van het produkt feitelijk vaststaan.
- 12 Bijgevolg kan volgens de Commissie onmogelijk worden ingestemd met RU-MI's betoog, dat een stelsel van gedeeltelijke betaling van de steun naar rato van de conformiteit van de denatureringsverrichting meer geschikt zou zijn om de beoogde doeleinden te bereiken. Zelfs bij een gedeeltelijke steunbetaling in geval van een geringe niet-conformiteit van de denatureringsverrichting, zou het gevaar bestaan dat aan het produkt een andere bestemming wordt gegeven.
- 13 De stelling van de Commissie is juist. In verband met het bedrag van de steun die wordt toegekend voor het produkt dat bestemd is voor het voederen van andere dieren dan jonge kalveren, en het risico dat het produkt voor andere doeleinden wordt gebruikt, had de Commissie het recht, de denaturering van magere-melkpoeder te verzekeren door terzake strikte voorwaarden te stellen, om elk risico van ander gebruik uit te sluiten.
- 14 Weliswaar heeft het Hof in bepaalde gevallen bepalingen die op niet-nakoming van de verplichting die de waarborg diende te garanderen, dezelfde sanctie stelden als op een veel minder ernstige schending, zoals het niet binnen de gestelde termijn overleggen van het bewijs van vervulling van de hoofdverbintenis, ongeldig verklaard, doch deze rechtspraak is in casu niet van toepassing. De Commissie was gerechtigd, bepalingen vast te stellen op grond waarvan men de steun en de waarborg verliest bij niet-nakoming van de hoofdverbintenis van de inschrijving, en behoefde die sanctie niet te differentiëren maar de ernst van het verzuim van de inschrijver. Zulk een sanctie kan niet worden geacht onevenredig te zijn aan het nagestreefde doel.
- 15 Mitsdien moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat de omstandigheid dat bij de denaturering ook maar in geringe mate is afgeweken van het procédé bedoeld in verordening nr. 1844/77, ertoe leidt dat de aanspraak op toekenning van de bij die verordening ingevoerde bijzondere steun geheel vervalt. Bij onderzoek van de bepalingen van de verordening is niet gebleken van feiten of omstandigheden die haar geldigheid kunnen aantasten.

Kosten

- 16 De kosten door de Commissie wegens indiening harer 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 rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal administratif te Parijs bij vonnis van 16 juni 1981 gestelde vragen,

verklaart voor recht:

De omstandigheid dat bij de denaturering ook maar in geringe mate is afgeweken van het procédé bedoeld in verordening nr. 1844/77 van de Commissie van 10 augustus 1977 inzake de toekenning, via inschrijving, van bijzondere steun voor magere-melkpoeder voor voeding aan andere dieren dan jonge kalveren (PB L 205 van 1977, blz. 1), leidt ertoe dat de aanspraak op toekenning van de bijzondere steun geheel vervalt.

Bij onderzoek van de tweede vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 1844/77 kunnen aantasten.

O'Keefe

Bosco

Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 december 1982.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl

Hoofdadministrateur

De president van de Eerste kamer

A. O'Keefe