CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 7 november 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze procedure vordert de Nederlandse regering nietigverklaring van beschikking 88/630/EEG van de Commissie betreffende de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen voor het begrotingsjaar 1986 (PB 1988, L 353, blz. 30), voor zover daarin wordt geweigerd een bedrag van 1 624 796 HFL voor financiering in aanmerking te laten komen, omdat de Nederlandse autoriteiten zich niet zouden hebben gehouden aan de gemeenschapsregeling inzake de kwaliteitscontrole voor interventieboter.

2. Het geschilpunt is duidelijk en betreft de uitlegging van de toepasselijke gemeenschapsregeling, die is vastgelegd in verordening (EEG) nr. 685/69 van de Commissie betreffende de uitvoeringsbepalingen van de interventiemaatregelen op de markt voor boter en room (PB 1969, L 90, blz. 12), zoals gewijzigd bij de verordeningen van de Commissie (EEG) nrs. 1829/80 (PB 1980, L 178, blz. 22) en 1836/86 (PB 1986, L 158, blz. 57).

3. Ingevolge verordening nr. 685/69 mogen de interventiebureaus alleen boter kopen die voldoet aan bepaalde voorwaarden, onder meer met betrekking tot de houdbaarheid (artikelen 2 en 3). Hiertoe bepaalt artikel 6, lid 1 (zoals gewijzigd bij verordening nr. 1836/86), dat de boter pas definitief wordt aangekocht na een proefperiode van twee maanden opslag. Deze periode begint op de dag waarop de boter in het koelhuis wordt ingeslagen. Artikel 6, lid 2 (zoals gewijzigd bij verordening nr. 1829/80), bepaalt, dat de verkoper zich bij zijn aanbieding ertoe moet verbinden, „ingeval tijdens de proefperiode van opslag blijkt dat het kwaliteitsverlies van de boter groter is dan het kwaliteitsverlies dat onder normale omstandigheden voortvloeit uit het opslaan van boter die aan de in artikel 2 bedoelde eisen voldoet", de betrokken boter terug te nemen, de reeds betaalde prijs te vergoeden op basis van de aankoopprijs en de opslagkosten te betalen vanaf de dag van overname tot en met de dag van uitslag.

4. Partijen zijn het erover eens, dat artikel 6 stilzwijgend verlangt, dat de nationale autoriteiten de houdbaarheid van de boter tijdens de proefperiode controleren ten einde vast te stellen of abnormaal kwaliteitsverlies optreedt. Het geschil betreft de vraag, wanneer deze controle dient plaats te vinden. In Nederland is het gebruik om tegen het einde van de proefperiode, gemiddeld op de 53e dag na de inslag, monsters te trekken. Volgens de Commissie mag de controle niet plaatsvinden vóór het einde van de proefperiode, op zijn vroegst op de laatste dag en op zijn laatst enkele dagen nadien.

5. In zaak C-11/90 (Nederland/Commissie) wordt dezelfde vraag aan de orde ge-

* Oorspronkelijke taal: Engels.

steld in verband met de goedkeuring van de rekeningen voor 1987 en de uitspraak in de onderhavige zaak zal waarschijnlijk ook voor die zaak van belang zijn. Ook zaak C-28/89 (Duitsland/Commissie) heeft betrekking op — onder meer — hetzelfde probleem. De mondelinge behandeling in die zaak heeft plaatsgevonden op 9 oktober 1990 en ik heb mijn conclusie in de onderhavige zaak aangehouden om beide zaken te zamen te kunnen bespreken.

6. In casu betoogt de Nederlandse regering, dat de bewoordingen van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 685/69, waarin sprake is van kwaliteitsverlies „tijdens de proefperiode van opslag", erop duiden, dat de controle vóór het einde van de proeftijd moet plaatsvinden. Met het oog op de gevolgen van de weigering om boter van mindere kwaliteit af te nemen, acht zij het voor de verkoper van belang, dat hij vóór het eind van de proefperiode weet of de boter al dan niet zal worden gekocht. De uitlegging van de Commissie zou in feite leiden tot een verlenging van de proefperiode, waardoor de verkoper in onzekerheid blijft verkeren en wellicht voor hogere opslagkosten komt te staan. De Nederlandse regering meent voorts, dat haar uitlegging volledig in overeenstemming is met het doel van artikel 6, namelijk te verzekeren dat de boter voldoet aan de voorwaarden van houdbaarheid. Zij verwijst hiertoe naar een Deens onderzoek (als bijlage bij het verzoekschrift gevoegd) over de invloed van de temperatuur op de houdbaarheid van verschillende soorten boter bij opslag in een koelhuis. Volgens de Nederlandse regering blijkt uit dat onderzoek, dat wanneer bij boter die bij - 18 °C is opgeslagen, na 45 dagen geen abnormaal kwaliteitsverlies wordt geconstateerd, dit na 60 dagen evenmin het geval zal zijn. Zij leidt hieruit af, dat eventueel abnormaal kwaliteitsverlies in een betrekkelijk vroeg stadium van de proefperiode zal optreden. Voorts betoogt de Nederlandse regering, dat de weigering van financiering in strijd is met het rechtszekerheids- en/of het vertrouwensbeginsel, nu de Commissie pas in 1987 bezwaar heeft gemaakt tegen de wijze waarop de verordening in Nederland werd uitgelegd. Ten slotte meent zij, dat de beschikking van de Commissie onvoldoende is gemotiveerd, met name met betrekking tot het percentage van de uitgaven waarvoor financiering is geweigerd.

7. De Commissie betoogt, dat haar uitlegging in overeenstemming is met het doel van de proefperiode. Hiermee moet immers worden verzekerd, dat de boter voldoet aan het houdbaarheidsvereiste, ten einde voor de Gemeenschap het risico te beperken, dat de kwaliteit van de boter tijdens de verdere opslag verslechtert. Weliswaar kunnen aanvaardbare resultaten van tegen het einde van de proefperiode uitgevoerde controles het aannemelijk maken, dat de boter ook aan het einde van de opslag nog van behoorlijke kwaliteit zal zijn, doch zij kunnen daaromtrent geen zekerheid verschaffen. Aan het belang van de verkoper om te weten welke zijn verplichtingen zijn, kan volgens de Commissie tegemoet worden gekomen door de controle zo spoedig mogelijk na afloop van de proefperiode te verrichten. Met betrekking tot het argument inzake de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen merkt de Commissie op, dat zij eerst bij EOGFL-controles in 1987 kennis heeft gekregen van de Nederlandse praktijk. Zij had haar uitlegging echter reeds in augustus 1985 tijdens een vergadering van het beheerscomité voor melk uiteengezet en in een interpretatieve nota van maart 1986 beves-

tigd. De Lid-Staten hadden dus alle gelegenheid om hun uitvoeringspraktijk aan deze uitlegging aan te passen.

8. Naar mijn mening pleiten de bewoordingen van de verordening voor de enge uitlegging van de Commissie. Artikel 6, lid 1, bepaalt, dat de boter een „proefperiode van opslag" moet ondergaan; uit deze term blijkt duidelijk, dat de proefperiode het mogelijk moet maken de houdbaarheid van de boter te beoordelen voordat zij definitief door een interventiebureau wordt overgenomen. De proefperiode is uitdrukkelijk bepaald op twee maanden, niet meer en niet minder. Uit de bewoordingen van artikel 6, lid 1, blijkt dus duidelijk, dat de houdbaarheidscontrole niet vóór het einde van de proefperiode mag plaatsvinden.

9. De woorden „tijdens de proefperiode" in artikel 6, lid 2, kunnen niet zo ruim worden uitgelegd als de Nederlandse regering voorstelt. Er kan niet mee bedoeld zijn, dat het volstaat de houdbaarheidscontrole in de loop van de proefperiode te verrichten, want dat zou lijnrecht in tegenspraak zijn met het bepaalde in artikel 6, lid 1, dat de proefperiode twee maanden bedraagt. Artikel 6, lid 2, regelt naar mijn mening alleen wat de gevolgen zijn wanneer aan het einde van de proefperiode wordt vastgesteld, dat de boter abnormaal kwaliteitsverlies heeft geleden, doch het zegt niets over het tijdstip van de controle.

10. Ook het doel van de proefperiode van twee maanden en van de houdbaarheidscontrole, namelijk te verzekeren dat de boter voldoende houdbaar is, alvorens zij definitief wordt overgenomen, pleit voor een strikte uitlegging van de verordening.

11. Het is uiteraard denkbaar, dat dat doel langs andere weg kan worden bereikt. Met een beroep op genoemd Deens rapport betoogt de Nederlandse regering, dat controles na slechts 14 dagen, verricht op monsters die op het tijdstip van de opslag zijn genomen en bij een temperatuur van - 13 °C zijn bewaard, reeds voldoende waarborg voor de houdbaarheid geven, en dat boter die die controle met goed gevolg doorstaat, gedurende ongeveer 564 dagen geen ernstig kwaliteitsverlies zal ondergaan. Wanneer dit juist is, kan het erop wijzen, dat de proefperiode van twee maanden langer is dan nodig is, en dat de verordening moet worden gewijzigd om rekening te houden met de technische vooruitgang op het gebied van de controlemethodes. Dit is echter een technische kwestie, waarover in het kader van deze procedure stellig niet behoeft te worden beslist. Het Hof heeft de Nederlandse regering een schriftelijke vraag gesteld over de betekenis van het Deense rapport en ook ter terechtzitting is dit punt ter sprake gebracht, maar de gegeven antwoorden hebben de twijfels over het belang van dat rapport mijns inziens niet kunnen wegnemen.

12. In ieder geval heeft het Hof steeds beslist, met name in zaak 819/79 (Duitsland/ Commissie, Jurispr. 1981, blz. 21), dat wanneer bij gemeenschapsverordening een bepaald controlesysteem wordt voorgeschreven, de noodzaak van eenvormige toepassing van de gemeenschapsverordeningen meebrengt, dat de Lid-Staten dat systeem moeten toepassen, zodat niet behoeft te worden onderzocht of een ander dan het voorgeschreven systeem doeltreffender is. Zolang dus in verordening nr. 685/69 voor de opslag een proefperiode van twee maanden wordt voorgeschreven, kan er naar mijn mening geen twijfel over bestaan, dat de autoriteiten van de Lid-Staten de houdbaarheid aan het einde van de proefperiode moeten onderzoeken, ook wanneer zij aan het begin van of gedurende die periode reeds andere controles hebben verricht.

13. De Nederlandse regering acht het van veel belang, dat de verkoper weet, hoe de situatie is met betrekking tot boter in proefopslag; zij wijst op het gevaar, dat controles die na het einde van de proefperiode zijn verricht, voor de rechter worden aangevochten. Het komt mij voor, dat het gewettigd belang van de koper voldoende wordt beschermd wanneer de controle zo vlug mogelijk na het einde van de proefperiode wordt verricht. Bovendien lijkt het onwaarschijnlijk dat wanneer de controle uiterlijk enkele dagen na afloop van de proefperiode wordt verricht, de verkoper aannemelijk zou kunnen maken dat een bij de controle gebleken abnormaal kwaliteitsverlies niet tijdens de proefperiode is opgetreden.

14. Voorts meen ik, dat de argumenten ontleend aan de rechtszekerheid en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen moeten worden verworpen. Als bijlage bij haar verzoekschrift heeft de Nederlandse regering zelf de (in het Frans gestelde) notulen overgelegd van de 726e vergadering van het beheerscomité voor melk en zuivelprodukten, gehouden op 16 augustus 1985. In punt 7 f, sub 1, daarvan is een verklaring opgenomen omtrent de uitlegging van de Commissie, inhoudende dat „les contrôles de l'organisme d'intervention doivent (donc) être effectués *au terme* de cette période probatoire" (cursivering van mij). Onder de bijlagen van het verzoekschrift van de Nederlandse regering bevindt zich voorts een (in het Engels gestelde) „Interpretative note" van de Commissie van 18 maart 1986. Daarin wordt in punt 2, tweede streepje, met betrekking tot artikel 6, lid 2, van verordening nr. 685/69 uiteengezet, wat de gevolgen zijn „if, *at the end* of the probationary period, it is established that the butter does not meet the quality requirements referred to in Article 2..." (cursivering van mij). Volgens de Nederlandse regering waren deze verklaringen, en met name de gecursiveerde zinsdelen, misleidend en dubbelzinnig en konden zij redelijkerwijze leiden tot de opvatting, dat de controle tegen het einde van de proefperiode mocht worden verricht. Ik meen echter dat beide verklaringen volkomen duidelijk zijn; bovendien laten de notulen van de vergadering van 16 augustus 1985 geen enkele twijfel bestaan, want in punt 7 f, sub 2, wordt als standpunt van de Commissie vermeld, dat de controle niet zo mag worden georganiseerd, dat de verkoper te maken krijgt met een aanmerkelijke verlenging („un allongement sensible") van de proefperiode. Reeds in augustus 1985 waren de Lid-Staten dus voldoende geattendeerd op de uitlegging van de Commissie, zodat zij voor het begin van 1986 hun praktijk konden aanpassen.

15. Ten slotte ben ik er voor, ook het laatste argument van de Nederlandse regering te verwerpen. Zij betoogt, dat met het oog op de moeilijkheden die bij de uitlegging van artikel 6 van verordening nr. 685/69 zijn gerezen, en gezien het grote aantal Lid-Staten dat een interpretatie hanteert die afwijkt van die van de Commissie, de motivering van de weigering van de Commissie om de betrokken uitgaven te financieren, in het syntheseverslag over 1986 onvoldoende moet worden geacht. Punt 3.3.4.2. (blz. 54-55) van het syntheseverslag bevat een volledige weergave van het standpunt van de Commissie en er bestaat, zoals gezegd, naar mijn mening geen basis voor een andere uitlegging, ook niet wanneer een vrij groot aantal Lid-Staten deze zou hanteren. Met betrekking tot het specifieke percentage waarvoor financiering is geweigerd, namelijk 0,25% van de betrokken uitgaven, blijkt uit het syntheseverslag, dat de Commissie daarbij twee factoren in aanmerking heeft genomen. In de eerste plaats waren de kwaliteitscontroles bij de produktie in de vijf be-

trokken Lid-Staten in het algemeen adequaat. In de tweede plaats was bij de houdbaarheidscontroles in de Lid-Staten die wel volgens de regels handelen, gebleken dat slechts een klein gedeelte van de in totaal opgeslagen hoeveelheden niet aan de vereisten voldeed. Uiteraard verklaren deze factoren niet volledig, hoe de Commissie tot het genoemde percentage gekomen is. Aangezien zij echter onmogelijk kon bepalen, wat het juiste cijfer voor elk van de vijf betrokken Lid-Staten moest zijn en het alternatief was geweest om voor alle betrokken uitgaven financiering te weigeren, meen ik, dat de motivering van juist dat percentage als voldoende is te beschouwen.

16. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, het beroep te verwerpen en het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten te verwijzen.