ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
2 juni 1994 *

In zaak C-2/93,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, in het aldaar aanhangig geding tussen

Exportslachterijen van Oordegem BVBA

en

1) Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw,

2) Generale Bank NV,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13), en van verordening (EEG) nr. 2351/90 van de Commissie van 9 augustus 1990 tot vaststelling van buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt in de sector varkensvlees in België en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 906/90 (PB 1990, L 215, blz. 9),

wijst

* Procestaal: Nederlands.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: G. F. Mancini, kamerpresident, C. N. Kakouris (rapporteur), F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Exportslachterijen van Oordegem BVBA, vertegenwoordigd door M. Denys, advocaat te Brussel,

— de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, vertegenwoordigd door M. Fruy en B. De Moor, advocaten te Brussel,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door Th. van Rijn, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Exportslachterijen van Oordegem BVBA, vertegenwoordigd door P. Flamey en P. Jongbloet, advocaten te Brussel, de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw en de Commissie ter terechtzitting van 3 februari 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 maart 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 16 december 1992, ingekomen ter griffie van het Hof op 4 januari 1993, heeft de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13; hierna: „verordening nr. 729/70"), en van verordening (EEG) nr. 2351/90 van de Commissie van 9 augustus 1990 tot vaststelling van buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt in de sector varkensvlees in België en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 906/90 (PB 1990, L 215, blz. 9; hierna: „verordening nr. 2351/90").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de Belgische vennootschap Exportslachterijen van Oordegem, enerzijds, en de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (hierna: „BDBL") — het Belgische interventiebureau voor de toepassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid — en de vennootschap Generale Bank, anderzijds, over de wettigheid van een door de Belgische regeling opgelegde borgstelling.

3 Blijkens het dossier brak begin 1990 in bepaalde gebieden van België waar veel varkens worden gehouden, klassieke varkenspest uit. In verband daarmee werden zowel door de Belgische Staat als door de Commissie van de Europese Gemeenschappen maatregelen genomen.

4 In het kader van de maatregelen ter voorkoming van de uitbreiding van de epizoötie, stelde de Belgische Staat naar gelang van de ernst van de situatie onder meer

drie zones vast, namelijk een beschermingszone (I) rond de infectiehaard, een bewakingszone (II) rond de beschermingszone en een bufferzone (III) rond de bewakingszone.

5 Op communautair vlak voorzag verordening nr. 2351/90 in verschillende maatregelen naar gelang van de betrokken zone. Om te beginnen voorzagen de artikelen 1 tot en met 3 in de aankoop van levende varkens uit de beschermingszone (I), die bestemd waren voor destructie. Voorts betroffen de artikelen 4 tot en met 8 varkensvlees afkomstig uit de bufferzone (III), dat na warmtebehandeling normaal kon worden verwerkt en voor menselijke consumptie kon worden gebruikt. Voor de verwerking en de particuliere opslag van vlees dat niet voldoende snel kon worden verwerkt, kon, na zekerheidstelling, financiële steun worden verleend. Ten slotte bepaalden de artikelen 9 en 10, dat de BDBL voor rekening van de Gemeenschap varkensvlees uit de bufferzone (III) kon opkopen tot de in de betrokken verordening bepaalde maximale hoeveelheden en tegen de aldaar vastgestelde prijzen. Dit vlees was bestemd voor destructie, dat wil zeggen voor verwerking tot produkten die niet geschikt zijn voor menselijke consumptie. Het zijn deze laatste maatregelen die aan de oorsprong liggen van het hoofdgeding.

6 Deze buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt zijn in oktober 1990 ingetrokken.

7 Ter uitvoering van verordening nr. 2351/90 liet de BDBL bericht nr. 55.200 uitgaan, waarin de modaliteiten voor het sluiten van opkoopcontracten tussen de BDBL en de slachthuizen alsmede de voorwaarden voor aankopen van het betrokken vlees waren vastgelegd.

8 De artikelen I en IX van dit bericht bepaalden, dat het slachthuis zich door het indienen van de opkoopaanvraag verbond tot nakoming, zonder enig voorbehoud of beperking, van alle in het bericht neergelegde verplichtingen. Ten slotte bepaalde artikel XII, dat de facturen met betrekking tot de uitbetaling van de goederen vergezeld moesten gaan van het bewijs, dat er een borgtocht was gesteld ten belope van 110 % van het gevraagde bedrag (BTW inbegrepen), en dat die waarborg zou worden vrijgegeven zodra de BDBL in het bezit was van het bewijs, dat aan alle in het bericht gestelde voorwaarden was voldaan.

9 In augustus 1990 sloot de BDBL op aanvraag van de BVBA Exportslachterijen van Oordegem met deze onderneming opkoopcontracten voor de aankoop van bepaalde, uit de bufferzone (III) afkomstige partijen varkensvlees. Overeenkomstig bericht nr. 55.200 stelde de betrokken onderneming bij de Generale Bank NV een waarborg ten gunste van de BDBL.

10 Nadien bleek uit controles in de vrieshuizen waar het vlees werd bewaard, dat dit vlees niet conform was aan het produkt dat de betrokken onderneming volgens de contracten aan de BDBL had verkocht. Daarop vorderde de BDBL terugbetaling van de prijs die hij reeds aan de onderneming had betaald, erop wijzend dat hij zo nodig de waarborg zou afroepen.

11 De BVBA Exportslachterijen van Oordegem verzocht de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel in kort geding, de Generale Bank te verbieden de betrokken waarborg aan de BDBL te betalen. Tot staving van haar vordering voerde zij aan, dat de borgstelling onwettig was, daar zij in de relevante gemeenschapsregeling niet was voorzien.

12 Daarop heeft de nationale rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„Schendt de Belgische Staat bij monde van de BDBL verordening nr. 2351/90 van de Commissie dd. 9 augustus 1990, door in artikel XII van het bericht nr. 55.200 voorafgaandelijk een borgstelling te eisen voor de uitbetaling voor rekening van de Europese Gemeenschap van de aankoopprijs van het met de varkenspest besmet varkensvlees?

1) Staat het Europees gemeenschapsrecht toe dat het Belgisch interventieorgaan, bij toepassing van onder meer het artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van 21 april 1970 van de Raad, in het kader van de maatregelen genomen ter

bestrijding van de varkenspest, inzonderheid de aankoop door het interventieorgaan van varkensvlees overeenkomstig verordening (EEG) nr. 2351/90 van 9 augustus 1990 van de Commissie, een voorafgaande borgstelling eist voor de uitbetaling voor rekening van de Europese Gemeenschap van de aankoopprijs van het varkensvlees, afkomstig uit de bufferzone?

2) a) Staat het belang van een kordate bestrijding van de varkenspest en de noodzaak van een strikte toepassing van de door de Commissie genomen maatregelen toe dat, ongeacht de omvang van de vastgestelde niet-conformiteiten en/of onregelmatigheden, de volledige waarborg wordt afgeroepen en definitief verworven wordt door de afroepende partij?

2) b) Mag het Belgisch interventieorgaan, de BDBL, voor zover het Hof van Justitie zou oordelen dat de gestelde waarborg niet volledig mag afgeroepen worden, aan de hand van de resultaten van de steekproeven die plaats vonden bij de controle van de verkochte waren, een globaal percentage extrapoleren dat niet voldoet aan de vereisten, waarvoor de teruggave van de betaalde bedragen mag geëist worden en desgevallend de waarborg mag afgeroepen worden?"

De eerste vraag

13 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of een Lid-Staat in het kader van de maatregelen ter bestrijding van de varkenspest, en met name bij de aankoop van varkensvlees door het interventiebureau overeenkomstig verordening nr. 2351/90, op grond van artikel 8 van verordening nr. 729/70 de betaling, voor rekening van de Gemeenschap, van de aankoopprijs van uit de „bufferzone" afkomstig varkensvlees afhankelijk mag stellen van borgstelling.

14 Opgemerkt zij, dat de gemeenschapswetgever in de specifieke handelingen inzake de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en inzake het gebruik van middelen van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL"), in de regel de controleprocedures niet gedetailleerd regelt, doch de Lid-Staten de vrijheid laat, op eigen verantwoordelijkheid een op hun rechtsorde afgestemde controleregeling uit te werken en hun keuze op de meest passende oplossing te bepalen. Volgens de rechtspraak van het Hof sluit deze bevoegdheidsverdeling aan bij de algemene opvattingen die aan de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten ten grondslag liggen (arrest van 6 mei 1982, gevoegde zaken 146/81, 192/81 en 193/81, BayWa, Jurispr. 1982, blz. 1503, r. o. 20 en 21).

15 In casu was bij verordening nr. 2351/90 van de Commissie, waarbij buitengewone maatregelen waren getroffen om een dringende situatie het hoofd te bieden, geen sluitend systeem ingevoerd met betrekking tot de maatregelen ter ondersteuning van de markt voor varkensvlees in de betrokken Lid-Staat. Met name bevatte de verordening geen bepalingen die garandeerden, dat de marktdeelnemers die profiteren van de opkoop met gemeenschapsmiddelen van uit de bufferzone afkomstig vlees, de bij de verordening opgelegde verplichtingen nakomen.

16 Met betrekking tot het gebruik van communautaire middelen die, zoals in casu, bestemd zijn voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, bepaalt artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 — de basisverordening inzake de verplichtingen van de Gemeenschap en de Lid-Staten ter zake van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid —:

„De Lid-Staten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

— zich ervan te gewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd,

— onregelmatigheden te voorkomen en de vervolgen,

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

(...)"

17 Deze bepaling, die voor deze specifieke materie de bij artikel 5 van het Verdrag aan de Lid-Staten opgelegde verplichtingen formuleert, bevat volgens de rechtspraak van het Hof de beginselen waaraan de Gemeenschap en de Lid-Staten zich moeten houden bij de uitvoering van de uit middelen van het EOGFL gefinancierde communautaire landbouwinterventiemaatregelen en bij de bestrijding van bedrog en onregelmatigheden met betrekking tot deze maatregelen (arrest BayWa, reeds aangehaald, r. o. 13).

18 Zo legt dit artikel de Lid-Staten de algemene verplichting op, de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, ook al verplicht de specifieke gemeenschapsregeling niet uitdrukkelijk tot het vaststellen van deze of gene controlemaatregel (arrest van 12 juni 1990, zaak C-8/88, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2321, r. o. 16 en 17).

19 Met betrekking tot de nationale maatregelen ter uitvoering van gemeenschapsregels op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet er voorts op worden gewezen, dat de nationale autoriteiten met dezelfde zorgvuldigheid te werk moeten gaan als zij ook bij de tenuitvoerlegging van overeenkomstige nationale wettelijke regelingen betrachten, om aldus iedere aantasting van de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te voorkomen (arrest BayWa, reeds aangehaald, r. o. 22).

20 Bovendien moeten deze nationale maatregelen in overeenstemming zijn met het algemene evenredigheidsbeginsel, dat wil zeggen dat zij niet de grenzen mogen overschrijden van hetgeen passend en noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken (arrest van 18 februari 1982, zaak 77/81, Zuckerfabrik Franken, Jurispr. 1982, blz. 681).

21 Bijgevolg rijst de vraag, of nationale maatregelen mogen voorzien in een verplichting tot borgstelling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.

22 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de gemeenschapshandelingen ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vaak voorzien in een systeem van zekerheidstelling [zie bij voorbeeld verordening (EEG) nr. 1974/80 van de Commissie van 22 juli 1980 houdende algemene voorschriften voor de uitvoering van bepaalde voedselhulpacties in de vorm van granen en rijst (PB 1980, L 192, blz. 11), verordening (EEG) nr. 434/82 van de Commissie van 25 februari 1982 betreffende een permanente inschrijving voor de beschikbaarstelling van witte suiker uit de Gemeenschap, te leveren aan de Organisatie van de Verenigde Naties voor de Palestijnse vluchtelingen (UNRWA) als voedselhulp (PB 1982, L 55, blz. 34), en verordening (EEG) nr. 2373/83 van de Commissie van 22 augustus 1983 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de in artikel 11 van verordening (EEG) nr. 337/79 bedoelde distillatie voor het wijnoogstjaar 1983/1984 (PB 1983, L 232, blz. 5)]. Bijgevolg mogen ook de Lid-Staten een dergelijke maatregel invoeren.

23 Overigens zij erop gewezen dat, zoals de BDBL terecht opmerkt, het betrokken systeem van borgstelling een voordeel inhield voor de marktdeelnemers die de communautaire steun genoten, daar zij dankzij dat systeem onmiddellijk werden betaald en niet dienden te wachten op de uitkomst van de latere controles.

24 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat een Lid-Staat in het kader van overeenkomstig verordening nr. 2351/90 van de Commissie getroffen maatregelen ter bestrijding van de varkenspest, op grond van artikel 8 van verordening nr. 729/70 de betaling, voor rekening van de Gemeenschap, van de aankoopprijs van varkensvlees afkomstig uit de bufferzone afhankelijk mocht stellen van borgstelling.

De tweede vraag

25 Met het eerste gedeelte van de tweede vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de Lid-Staten mochten bepalen, dat wanneer de betrokken marktdeelnemer de krachtens verordening nr. 2351/90 op hem rustende verplichtingen niet nakwam, de volledige waarborg zou worden afgeroepen, ongeacht de ernst van de begane onregelmatigheden.

26 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de gemeenschapshandelingen ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid waarin zekerheidstelling is opgelegd, in de regel bepalen, dat de waarborg volledig wordt verbeurd wanneer de begunstigde van een gemeenschapsmaatregel een belangrijke, als hoofdverplichting aan te merken verplichting, namelijk één die van wezenlijk belang is voor het bereiken van het doel van de betrokken maatregel, niet nakomt.

27 Het is vaste rechtspraak, dat in een dergelijk geval het evenredigheidsbeginsel, zoals hierboven beschreven, niet in de weg staat aan het volledige verlies van de waarborg of, meer in het algemeen, aan de volledige uitsluiting van het voordeel van een gemeenschapsmaatregel (arrest van 2 december 1982, zaak 272/81, RU-MI, Jurispr. 1982, blz. 4167). Bijgevolg moet in analoge gevallen het volledige verlies waarin een ter uitvoering van een gemeenschapsregeling vastgestelde nationale regeling voorzag, eveneens gerechtvaardigd worden geacht.

28 Gelet op de feiten van het hoofdgeding, en met name op de uitkomst van de — noodzakelijkerwijs steekproefgewijs — verrichte controles, moet, zoals de Commissie terecht opmerkt, de verplichting voor de betrokken marktdeelnemer

om de BDBL uitsluitend uit de door de varkenspest getroffen zone van het Belgisch grondgebied afkomstige produkten te leveren, in casu als een hoofdverplichting worden aangemerkt. Deze verplichting is immers inherent aan de aard zelf en het doel van de betrokken communautaire maatregel. Ook de op dezelfde marktdeelnemer rustende verplichting om de BDBL uitsluitend produkten te leveren die tot de in de relevante bepalingen van verordening nr. 2351/90 genoemde categorieën behoren, is als een hoofdverplichting te beschouwen. Gemeenschapsrechtelijke bepalingen die recht geven op uit gemeenschapsmiddelen gefinancierde prestaties moeten immers eng worden uitgelegd (arrest BayWa, reeds aangehaald, r. o. 10).

29 Mitsdien moet op het eerste gedeelte van de tweede vraag worden geantwoord, dat het gemeenschapsrecht niet eraan in de weg staat, dat de Lid-Staten in het kader van de toepassing van verordening nr. 2351/90 bepalen, dat de gehele waarborg wordt afgeroepen wanneer de begunstigde van de betrokken communautaire maatregelen een van zijn hoofdverplichtingen niet nakomt.

30 Gelet op het antwoord op het eerste gedeelte van deze vraag, behoeft het tweede gedeelte niet te worden beantwoord.

Kosten

31 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar 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 (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel bij beschikking van 16 december 1992 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **In het kader van overeenkomstig verordening (EEG) nr. 2351/90 van de Commissie van 9 augustus 1990 tot vaststelling van buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt in de sector varkensvlees in België en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 906/90, getroffen maatregelen ter bestrijding van de varkenspest mocht een Lid-Staat op grond van artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de betaling, voor rekening van de Gemeenschap, van de aankoopprijs van varkensvlees afkomstig uit de bufferzone afhankelijk stellen van borgstelling.**

2) **Het gemeenschapsrecht staat niet eraan in de weg, dat de Lid-Staten in het kader van de toepassing van verordening (EEG) nr. 2351/90 bepalen, dat de gehele waarborg wordt afgeroepen wanneer de begunstigde van de betrokken communautaire maatregelen een van zijn hoofdverplichtingen niet nakomt.**

Mancini Kakouris Schockweiler

Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 juni 1994.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

G. F. Mancini