ARREST VAN HET HOF (TWEEDE KAMER)
VAN 11 MEI 1977 [1]

NV Roomboterfabriek „De Beste Boter" en J. Hoche, Butterschmelzwerk tegen Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main)

Gevoegde zaken 99 en 100/76

Samenvatting

1. *Landbouw — Boter — Ter beschikking stellen tegen verlaagde prijs — Inschrijving — Verwerking van de boter — Waarborg — Vrijgifte — Voorwaarden — Inschrijver vervaardigt niet zelf de verwerkingsprodukten — Verplichtingen*
(Verordening 1259/72 van de Commissie, art. 6, lid 1, sub c, en art. 18; verordening 1237/73 van de Commissie)

2. *Landbouw — Boter — Ter beschikking stellen tegen verlaagde prijs — Inschrijving — Verwerking van de boter — Waarborg — Stelsel — Geldigheid*
(Verordening 1259/72 van de Commissie, art. 18, lid 2, sub a)

1. Artikel 18 van verordening 1259/72, zoals gewijzigd bij verordening 1237/73, moet aldus worden uitgelegd dat, ook wanneer de inschrijver de verwerkingsprodukten niet zelf vervaardigt voor de vrijgifte van de verwerkingswaarborg het bewijs wordt verlangd dat de verwerkingsprodukten aan de in artikel 6, lid 1, sub c, gestelde voorwaarden voldoen en binnen de daar genoemde termijn zijn vervaardigd.

2. De bij verordening 1259/72 ingevoerde regeling van de verwerkingswaarborg heeft een deugdelijke rechtsgrondslag en is vastgesteld in overeenstemming met het advies van het betrokken comité van beheer; waar de verbeurte van de waarborg niet kan worden beschouwd als een sanctie wegens schending van een zelfstandige verplichting, gaat de regeling niet verder dan hetgeen passend en noodzakelijk is ter bereiking van het gestelde doel.

In de gevoegde zaken 99/76 en 100/76,

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

1 — Procestaal: Duits.

NV ROOMBOTERFABRIEK „DE BESTE BOTER", gevestigd te Best (Nederland),

en

FIRMA J. HOCHE, BUTTERSCHMELZWERK, gevestigd te Speikern (Bondsrepubliek Duitsland),

enerzijds,

en

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG te Frankfurt am Main,

anderzijds,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging en de geldigheid van artikel 18 van verordening (EEG) 1259/72 van de Commissie van 16 juni 1972, betreffende het ter beschikking stellen van boter tegen verlaagde prijs aan bepaalde verwerkende industrieën in de Gemeenschap,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede Kamer),

samengesteld als volgt: M. Sørensen, rechter, waarnemend kamerpresident, A. J. Mackenzie Stuart en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

Verordening 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschap-

pelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 148, blz. 13) bepaald in de titel „Interventieregeling" onder meer dat voor die boter in openbare opslag die in de loop van een melkprijsjaar niet tegen normale voorwaarden kan worden afgezet, bijzondere maatregelen kunnen worden genomen.

Bij verordening 985/68 van 15 juli 1968 (PB L 169, blz. 1) gaf de Raad de algemene voorschriften betreffende de interventiemaatregelen op de markt voor boter en room, met name terzake van de openbare opslag en de afzet van uitgeslagen boter. Bij verordening 750/69 van 22 april 1969 tot wijziging van verordening 985/68 (PB L 98, blz. 2) machtigde de Raad de Commissie om na raadpleging van het Comité van beheer voor melk en zuivelprodukten bijzondere maatregelen te nemen voor de verkoop van boter die zich in openbare opslag bevond.

Daar in 1972 in de Gemeenschap als gevolg van nationale interventiemaatregelen aanzienlijke botervoorraden waren ontstaan en het niet mogelijk leek die tijdens het lopende melkprijsjaar tegen normale voorwaarden af te zetten, gaf de Commissie op 16 juni 1972 verordening 1259/72 betreffende het ter beschikking stellen van boter tegen verlaagde prijs aan bepaalde verwerkende industrieën in de Gemeenschap (PB L 139, blz. 18); in de loop van 1972 werd deze verordening gewijzigd bij verordeningen 1716/72 van 8 augustus 1972 (PB L 181, blz. 10), 2161/72 van 10 oktober 1972 (PB L 231, blz. 12) en 2815/72 van 22 december 1972 (PB L 297, blz. 3).

Verordening 1259/72 herhaalt in hoofdzaak de bepalingen van de verordeningen van de Commissie 198/69 van 31 januari 1969 en 1390/69 van 18 juli 1969, ingetrokken bij verordening 2216/70 van 30 oktober 1970.

Ten einde een langere opslag met de daaraan verbonden hoge kosten te vermijden en de afzet van interventieboter te bevorderen, voorzag de verordening in maatregelen voor de verkoop van deze boter tegen een prijs die concurrerend is met die van andere vetten, aan de industrie voor produkten van banketbakkerswerk, gebak en biscuit (vallende onder post 19.08 van het gemeenschappelijk douanetarief), consumptie-ijs (vallende onder post ex 18.06 B en ex 21.07 C) of bereidingen in poedervorm voor de vervaardiging van consumptie-ijs (vallende onder de posten ex 18.06 D of ex 21.07 F). De verordening voerde hiertoe de procedure van permanente verkoop bij inschrijving in, die door elk interventiebureau zou worden gevolgd voor de hoeveelheden boter die het in zijn bezit had. Voorts diende de Commissie een minimumverkoopprijs vast te stellen, rekening houdende met de prijs van andere met boter concurrerende vetten.

Opdat de boter niet voor andere doeleinden zou worden gebruikt, achtte de Commissie het nodig een systeem in te voeren van controle vanaf de uitslag tot en met de verwerking van de boter. Zo kan ingevolge artikel 6, lid 1, van verordening 1259/72 gewijzigd bij verordening 677/73 van de Commissie van 7 mei 1973 (PB L 65, blz. 16), de inschrijver slechts aan de inschrijving deelnemen, indien hij zich schriftelijk verbindt:

a) in een bedrijf, dat is erkend door de Lid-Staat op wiens grondgebied de bijmenging plaats heeft, de gehele hoeveelheid boter die hem is toegewezen te laten verwerken tot boterconcentraat met een bepaald minimum vetgehalte;
b) in hetzelfde bedrijf gedurende deze verwerking een hoeveelheid van een bepaalde verklikker of bepaald denatureringsmiddel te laten bijmengen, met uitsluiting van ieder ander produkt en zodanig dat een homogene verdeling van de bestanddelen wordt verzekerd;
c) het boterconcentraat met het bijmengsel slechts te laten verwerken tot in de verordening voorgeschreven eindprodukten en deze verwerking te laten plaatsvinden in de Gemeenschap binnen en termijn van zes maanden, te rekenen vanaf de dag van de overname van de boter, die op haar beurt

moet geschieden binnen 30 dagen nadat de inschrijver door het interventiebureau in kennis is gesteld van het resultaat van zijn inschrijving;

d) van alle leveranties en bewerkingen een voorraadboekhouding bij te houden;

e) in geval van iedere latere doorverkoop van het boterconcentraat een bijmenging heeft ondergaan, aan de koper in het verkoopcontract dezelfde verplichtingen op te leggen als hij zelf op zich heeft genomen met betrekking tot de bestemming van het produkt, de termijn van verwerking en het bijhouden van een voorraadboekhouding.

Artikel 10, lid 5, van verordening 1259/72 bepaalt dat de uit de inschrijving voortvloeiende rechten en verplichtingen niet overdraagbaar zijn.

Luidens de artikelen 8, 9 en 12 van de verordening wordt gelijktijdig met de voor de inschrijving geldende minimumverkoopprijs en volgens dezelfde procedure het bedrag vastgesteld van de verwerkingswaarborg, die is bestemd om het verschil tussen de marktprijs van de boter en de minimumprijs te dekken; deze waarborg wordt vóór de overneming van elke hoeveelheid boter naar keuze van de betrokken Lid-Staat gesteld in de vorm van een cheque op naam van het interventiebureau of in de vorm van een garantie die voldoet aan door de betrokken Lid-Staat vastgestelde criteria.

Artikel 18, lid 2, van verordening 1259/72, zoals gewijzigd bij de verordeningen van de Commissie 2161/27 van 10 oktober 1972 en 1237/73 van 10 mei 1973 (PB L 128, blz. 1) bepaalt dat behoudens overmacht de in artikel 12 bedoelde verwerkingswaarborg slechts wordt vrijgegeven voor de hoeveelheden waarvoor de inschrijver het bewijs heeft overgelegd, dat de in artikel 6 van verordening 1259/72 bedoelde voorwaarden zijn nagekomen.

Dit bewijs wordt volgens artikel 18, lid 2, sub a, van de verordening geleverd, wanneer alle bewerkingen van de boter hebben plaatsgevonden in de verkopende Lid-Staat, door de overlegging van een nader door deze Staat vast te stellen document.

NV Roomboterfabriek „De Beste Boter", te Best (Nederland), kocht in 1974 van de Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, thans opgevolgd door de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, goedkope boter uit interventievoorraden en stelde daarvoor de vereiste verwerkingswaarborg. Deze boter werd door de firma Josef Hoche, Butterschmelzwerk, te Speikern (Bondsrepubliek Duitsland), verwerkt tot boterconcentraat en vervolgens doorverkocht aan bedrijven die het concentraat zouden verwerken tot de in verordening 1259/72 aangegeven produkten.

De firma Josef Hoche verstrekte onjuiste gegevens over de datum van de overneming. Zo werden 1 059 kg en 48 kg boterconcentraat door de kopers niet binnen de voorgeschreven termijn van zes maanden verwerkt. In verband daarmee verklaarde de Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette bij mededelingen van 24 november 1975 en 2 januari 1976 de verwerkingswaarborg tot een bedrag van 6 754,70 verbeurd. Nadat de hiertegen ingediende klachten van 11 december 1975 en 13 januari 1976 door de Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette bij beschikking van 27 januari 1976 waren verworpen, kwamen NV Roomboterfabriek „De Beste Boter" en de firma Josef Hoche op 26 februari 1976 in beroep bij het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main.

Een andere verwerkende industrie die uit het boterconcentraat diverse poederprodukten voor „soft-ice" zou vervaardigen, heeft een hoeveelheid van 4 692,24 kg boter, hetgeen neerkomt op 3 830,4 kg boterconcentraat, niet verwerkt tot de bij verordening 1259/72 voorgeschreven produkten. In verband daarmee verklaarde de Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette bij mededeling van 6 januari 1976 de

verwerkingswaarborg tot een bedrag van 19 386,42 DM verbeurd. Bij beschikking van 4 mei 1976 wees de Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette een klacht van NV Roomboterfabriek „De Beste Boter" van 23 januari ten dele toe in die zin dat de beschikking van 6 januari 1976 werd ingetrokken voorzover daarbij de waarborgsom voor 3 321,6 kg boterconcentraat was verbeurdverklaard. Deze hoeveelheid was weliswaar niet verwerkt overeenkomstig de voorschriften van verordening 1259/72 doch wel in de zin van verordening (EEG) 232/75 van de Commissie van 30 januari 1975 betreffende de verkoop tegen verlaagde prijs van boter bestemd voor de vervaardiging van banketbakkerswerk en consumptie-ijs (PB L 24, blz. 45). Bij nadere beschikking van 21 mei 1976 verwierp de Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette de klacht voor zover betrekking hebbend op de waarborgsom voor de nog litigieuze 508,8 kg boterconcentraat. NV Roomboterfabriek „De Beste Boter" en de firma Josef Hoche zijn op 21 juni 1976 bij het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ook van deze beschikking in beroep gekomen.

Naar het oordeel van het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Eerste Kamer), hangt de beslissing in de beide zaken onder meer af van de uitlegging van artikel 18 van verordening 1259/72.

Het Verwaltungsgericht besloot derhalve bij twee beschikkingen van 9 september 1976 de procedure te schorsen en het Hof van Justitie de volgende vragen voor te leggen:

1. In de eerste zaak (ingeschreven bij het Hof onder nr. 99/76):
   „Moet artikel 18, lid 2, eerste alinea en tweede alinea, sub a, van verordening (EEG) 1259/72 van de Commissie van 16 juni 1972 betreffende het ter beschikking stellen van boter tegen verlaagde prijs aan bepaalde verwerkende industrieën in de Gemeenschap, in de redactie van wijzigingsverordening 1237/73 van de Commissie van 10 mei 1973, aldus worden uitgelegd, dat het voor het vrijgeven van de verwerkingswaarborg verlangde bewijs reeds dan geacht wordt te zijn geleverd, wanneer uit het door de nationale instanties af te geven document, bedoeld in artikel 18, lid 2, tweede alinea, sub a, van verordening 1259/72, blijkt dat de ontvanger van de toeslag — die niet zelf verwerkingsprodukten in de zin van artikel 6, lid 1, sub c, van verordening 1259/72 vervaardigt — aan zijn verplichtingen ingevolge artikel 6, lid 1, sub a, b, d en e, der genoemde verordening heeft voldaan, of is ook in dit geval voor het vrijgeven van de waarborg steeds vereist dat de verwerkingsprodukten blijkens vorenbedoeld document aan de in artikel 6, lid 1, sub c, gestelde voorwaarden voldoen, inzonderheid dat zij binnen de daar genoemde termijn van zes maanden zijn vervaardigd?"
2. In de tweede zaak (ingeschreven bij het Hof onder nr. 100/76):
   „Moet artikel 18, lid 2, eerste alinea en tweede alinea, sub a van verordening (EEG) 1259/72 van de Commissie van 16 januari 1972 betreffende het ter beschikking stellen van boter tegen verlaagde prijs aan bepaalde verwerkende industrieën in de Gemeenschap, in de redactie van wijzigingsverordening 1237/73 van de Commissie van 10 mei 1973, aldus worden uitgelegd, dat het voor het vrijgeven van de verwerkingswaarborg verlangde bewijs reeds dan geacht wordt te zijn geleverd, wanneer uit het door de nationale instanties af te geven document, bedoeld in artikel 18, lid 2, tweede alinea, sub a, van verordening 1259/72, blijkt dat de ontvanger van de toeslag — die niet zelf verwerkingsprodukten in de zin van artikel 6, lid 1, sub c, van verordening 1259/72 vervaardigt — aan zijn verplichtingen ingevolge artikel 6, lid 1, sub a, b, d en e, der genoemde verordening heeft voldaan, of is ook in dit geval voor het vrijgeven van de waarborg steeds vereist dat de verwerkingsprodukten blijkens vorenbedoeld document aan de in artikel 6, lid 1, sub c, gestelde voorwaarden voldoen?"

3. In beide zaken:
„Indien de voorgaande vraag in de zin van het tweede alternatief moet worden beantwoord, is dan artikel 18, lid 2, eerste alinea en tweede alinea, sub a, van verordening 1259/72, verenigbaar met hogere beginselen van gemeenschapsrecht, inzonderheid met het evenredigheidsbeginsel?"

De twee verwijzingsbeschikkingen van het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main zijn op 18 oktober 1976 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Bij beschikking van 10 november 1976 heeft het Hof besloten de beide zaken die op hetzelfde onderwerp betrekking hebben en samenhangen, voor de schriftelijke en mondelinge behandeling en de berechting te voegen.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 13 december 1976 en door de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, verweerster in het hoofdgeding, op 29 december 1976.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij brief van 3 februari 1977 heeft het de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung een vraag gesteld met verzoek om schriftelijk antwoord, hetwelk op 2 maart 1977 is binnengekomen bij het Hof.

Bij beschikking van 26 januari 1977 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de tweede kamer te verwijzen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung,* verweerster in het hoofdgeding, is van mening dat in beide gevallen op grond van artikel 18, lid 2, eerste en tweede alinea, sub a, van verordening 1259/72 terecht is besloten tot verbeurdverklaring van de verwerkingswaarborg: volgens deze bepaling wordt de verwerkingswaarborg slechts vrijgegeven voor de hoeveelheden waarvoor de inschrijver aan de bevoegde instantie het bewijs overlegt, dat de in artikel 6 bedoelde voorwaarden zijn nagekomen.

a) Doorslaggevend is niet de overgave door de inschrijver van de voor verwerking bestemde hoeveelheden aan de betrokken onderneming, noch de deugdelijke verwerking van de boter tot boterconcentraat, doch het bewijs dat de tegen verlaagde prijs geleverde boter overeenkomstig de voorschriften is verwerkt tot boterconcentraat.

Verordening 1259/72 heeft volgens de Bundesanstalt ten doel de afzet van boteroverschotten te bevorderen door de boter tegen verlaagde prijs te verkopen voor verwerkingsdoeleinden. De waarborgsom dient hiertoe als zekerheid, daar de prijsverlaging vervalt wanneer niet aan deze voorwaarde wordt voldaan. In dat geval bevindt de inschrijver zich in dezelfde situatie als de koper van boter tegen niet-verlaagde prijs, die hij naar eigen goeddunken kan aanwenden; hij is dan echter verplicht het verschil tussen de gewone marktprijs en de minimumverkoopprijs, in de vorm van de als zekerheid gestelde verwerkingswaarborg, te betalen. Bij gebruik van de boter overeenkomstig de voorschriften geniet de inschrijver de voorziene prijsverlaging; zo niet, dan betaalt hij door verbeurte van de verwerkingswaarborg alleen de marktprijs. Niet-inachtneming van de verwerkingstermijnen heeft hetzelfde gevolg.

b) Artikel 18, lid 2, van verordening 1259/72 is niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

Indien de bedrijven, bij een ander gebruik van de tegen verlaagde prijs verkregen boter dan volgens de regeling, door

het verbeuren van de verwerkingswaarborg de gewone marktprijs betalen, verrichten zij uiteindelijk een prestatie die in evenwicht is met de waarde van de boter tegen niet verlaagde prijs, dat wil zeggen de normale marktwaarde. Hier kan geen sprake zijn van een sanctie, daar de waarborg slechts als zekerheid geldt voor de nakoming van een vrijwillig aanvaarde verplichting.

Van de ondernemingen die deze contractvoorwaarden kenden, mocht worden verwacht dat zij zich bij hun afnemers of andere contractanten zodanig zouden indekken dat zij de schade bij niet-vrijgifte van de verwerkingswaarborg op hen konden verhalen.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* merkt op dat in casu niet de door verzoeksters in het hoofdgeding aangehaalde verordening 232/75 van toepassing is, doch alleen verordening 1259/72 in de redactie van wijzigingsverordening 2815/72.

Na een uiteenzetting van de desbetreffende bepalingen en de doelstellingen van verordening 1259/72 merkt de Commissie met betrekking tot de gestelde vragen het volgende op:

a) De uitlegging van artikel 18, lid 2, van verordening 1259/72

Op de vraag of de verwerkingswaarborg ook dan aan de inschrijver moet worden terugbetaald wanneer, bij vervulling van alle overige gestelde voorwaarden, de boter niet binnen de voorgeschreven termijn tot de aangegeven produkten is verwerkt, geeft artikel 18, lid 2, van de verordening een duidelijk antwoord: de waarborg wordt in ieder geval slechts vrijgegeven op voorwaarde dat de boter binnen de voorgeschreven termijn tot de aangegeven produkten is verwerkt.

Behoudens overmacht wordt de waarborg ingevolge artikel 18, lid 2, eerste zin, slechts vrijgegeven „voor de hoeveelheden waarvoor de koper aan de bevoegde instantie het bewijs overlegt, dat de in artikel 6 bedoelde voorwaarden zijn nagekomen". Hierop worden geen uitzonderingen gemaakt; tot de gestelde voorwaarden behoort dus ook de verwerking tot de in artikel 6, lid 1, sub c bedoelde produkten binnen de voorgeschreven termijn.

Ook de regeling van artikel 18, lid 2, sub a, b, c en d, betreffende het voor de vrijgifte van de waarborg te leveren bewijs, laat geen enkele twijfel bestaan: ongeacht de wijze van verwerking, dient steeds te worden gecontroleerd of de gekochte boter en de daaruit vervaardigde halffabrikaten binnen de gestelde tijd definitief zijn verwerkt tot de in artikel 6, lid 1, sub c, genoemde produkten. De door de Lid-Staten afgegeven verklaringen leiden alleen tot vrijgifte van de verwerkingswaarborg, wanneer daarin wordt bevestigd dat deze verwerking inderdaad heeft plaatsgevonden.

Anders dan verzoeksters in het hoofdgeding menen, gaat het om de tijdige en definitieve verwerking overeenkomstig het bepaalde in artikel 6, lid 1, sub c.

Deze verwerking is de bedoeling van de gehele prijsverlagingsactie. In de contracten met de interventiebureaus vormt deze verwerking dan ook een hoofdverplichting voor de inschrijvers, waarvan zij zich niet kunnen bevrijden.

Deze verplichting rust op iedere inschrijver, ongeacht of de verwerking overeenkomstig artikel 6, lid 2, of in meerdere fasen overeenkomstig artikel 6, lid 1, plaatsvindt. De in artikel 6, lid 1, sub a, b, d en e, genoemde voorwaarden vormen daarentegen slechts nevenverplichtingen voor de inschrijver voor het geval hij gebruik wenst te maken van de in artikel 6, lid 1, geboden verwerkingsmogelijkheden.

Indien niet wordt voldaan aan de voorwaarde van artikel 6, lid 1, sub c, wordt het met de prijsverlaging beoogde doel niet bereikt en is er dus geen reden om

door vrijgifte van de waarborg de inschrijver de gevraagde prijsverlaging te verlenen.

b) De geldigheid van artikel 18, lid 2, van verordening 1259/72

De regeling van verordening 1259/72 vindt haar grondslag in artikel 6 van verordening 804/68 en in artikel 7 van verordening 985/68. Het doet niet ter zake dat deze bepalingen de verwerkingswaarborg niet uitdrukkelijk noemen. Deze waarborg heeft weliswaar het karakter van een financiële zekerheid, doch is geen onafhankelijke waarborg voor nakoming naast de andere door de inschrijver aanvaarde verplichtingen. Integendeel, de waarborg maakt deel uit van de overeengekomen voorwaarden voor betaling van de koopprijs: de inschrijver verkrijgt met de boter naar de normale marktprijs een volledige tegenprestatie. De te betalen verkoopprijs is derhalve de marktprijs, onder toezegging van een korting, indien de koper voldoet aan de voorwaarden van artikel 6 van verordening 1259/72. Bij de overneming van de boter voldoet de koper het gedeelte van de koopprijs dat hij in ieder geval dient te betalen. Het resterende verschil tussen de contractprijs en de marktprijs betaalt hij in de vorm van een waarborg, waaruit het interventiebureau zich voor het nog niet geïnde deel van de koopprijs kan voldoen voor het geval de overeengekomen verwerking niet plaatsvindt.

De regeling van artikel 18, lid 2, van verordening 1259/72 is niet onverenigbaar met hogere rechtsbeginselen, met name het evenredigheidsbeginsel.

Met de verbeurte van de verwerkingswaarborg wordt van de inschrijver niet meer dan de normale marktprijs verlangd; daarin schuilt niets onbillijks.

De inschrijver wordt met de verbeurdverklaring niet gestraft. Het interventiebureau maakt slechts gebruik van zijn contractuele recht op betaling van de volle koopprijs. Verzoeksters in het hoofdgeding verlangen een aanzienlijke prijsverlaging als vergoeding voor de toegezegde tijdige verwerking, ofschoon die niet heeft plaatsgevonden. Het is geenszins onbillijk doch in overeenstemming met de beginselen van het contractrecht, dat het interventiebureau weigert zijnerzijds te presteren, zolang de inschrijver in gebreke blijft.

De inschrijver wordt voor het met het contract strijdige gedrag van zijn uitvoeringscontractanten niet anderszins aansprakelijk gesteld dan naar burgerlijk en handelsrecht algemeen gebruikelijk is.

Verzoeksters in het hoofdgeding, en niet hun afnemers, hebben zich tegenover het interventiebureau verbonden de boter naar behoren en tijdig te verwerken. Jegens hen zijn de afnemers contractueel verplicht de voorgeschreven verwerking te verrichten. Het interventiebureau kan de door verzoeksters contractueel toegezegde verwerking niet van elke afnemer van verzoeksters afdwingen; alleen de verzoeksters zelf kunnen dit. Het is dan ook redelijk dat verzoeksters jegens het interventiebureau ten aanzien van de gewenste prijsverlaging ook het risico dragen voor de wanprestatie van hun uitvoeringscontractanten.

c) De Commissie zou de gestelde vragen als volgt willen beantwoorden:

1. De overeenkomstig verordening 1259/72 gestelde verwerkingswaarborg kan in ieder geval slechts worden vrijgegeven, indien de inschrijver het bewijs levert van de deugdelijke en tijdige verwerking van de door hem te dien einde gekochte boter.
2. Artikel 18, lid 2, eerste alinea en tweede alinea, sub a, van verordening 1259/72 is verenigbaar met de hogere beginselen van gemeenschapsrecht, inzonderheid met het evenredigheidsbeginsel.

III — Mondelinge behandeling

NV Roomboterfabriek „De Beste Boter" en de firma Josef Hoche, verzoeksters in

het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door K. D. Schneider, advocaat te Neurenberg, de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, verweerster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door de heer Erdmann Schaller, hoofd van haar juridische dienst, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Kalbe, hebben ter terechtzitting van 17 maart 1977 mondelinge opmerkingen gemaakt.

NV Roomboterfabriek „De Beste Boter" en firma Josef Hoche, verzoeksters in het hoofdgeding, hebben daarbij met name nog opgemerkt:

a) De inschrijver die de boter niet zelf verwerkt, voldoet aan zijn verplichtingen, wanneer hij overeenkomstig artikel 6, lid 1, sub e, van verordening 1259/72 zorgt bij iedere latere doorverkoop de koper de in dit artikel 6, lid 1, sub c en d, genoemde verplichtingen in de verkoopcontracten op te leggen. De verplichtingen van de inschrijver gaan niet verder dan de onderneming aan wie hij de verwerking heeft opgedragen, en gelden met name niet voor de uiteindelijke gebruiker. Uit de vierde overweging van verordening 1259/72 blijkt duidelijk dat het controlesysteem dient om te verzekeren dat de boter niet voor andere doeleinden wordt gebruikt en slechts tot de verwerking geldt. De waarborg kan dus slechts betrekking hebben op het in artikel 6, lid 1, sub c, bedoelde stadium van verwerking en niet op eventuele doorverkoop naderhand.

b) Artikel 18 van verordening 1259/72 kan wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel niet rechtsgeldig worden geacht. Het stelt de inschrijver aansprakelijk, niet voor zijn eigen doen of nalaten of voor dat van zijn uitvoeringscontractanten, doch voor handelingen van derden met wie hij rechtstreeks niet zakelijk in relatie staat en wier verrichtingen hij niet kan controleren; voorts is het blijkens de ervaring praktisch onmogelijk zich contractueel in te dekken of aanspraken in rechte geldend te maken.

c) De waarborg is geenszins gelijk aan het verschil tussen de marktprijs en de minimumverkoopprijs. Deze minimumprijs, vermeerderd met de waarborg, is integendeel steeds hoger dan de interventieprijs, die zelf praktisch altijd hoger is dan de marktprijs. Dit blijkt uit concrete voorbeelden. Het verlies van de waarborg brengt dus niet mee dat de inschrijver de gewone marktprijs voor de boter moet betalen. De inschrijver wordt in dat geval een in de desbetreffende gemeenschapsbepalingen niet voorziene straf opgelegd.

De *advocaat-generaal* heeft ter terechtzitting van 28 april 1977 conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main bij twee beschikkingen van 9 september 1976, ingekomen ter griffie van het Hof op 18 oktober 1976, krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag een aantal vragen heeft gesteld inzake de uitlegging en de geldigheid van artikel 18 van verordening 1259/72 van de Commissie van 16 juni 1972, betreffende het ter beschikking stellen van boter tegen verlaagde prijs aan bepaalde verwerkende industrieën in de Gemeenschap (PB L 139, blz. 18), zoals gewijzigd bij artikel 3 van verordening 1237/73 van de Commissie van 10 mei 1973 (PB L 128, blz. 1);

2 Overwegende dat de vragen in de beide beschikkingen betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, zodat termen aanwezig zijn de zaken voor het arrest te voegen;

3 Overwegende dat de vragen zijn gesteld in het kader van gedingen over beschikkingen waarbij het bevoegde nationale interventiebureau de door een bedrijf, dat tegen verlaagde prijs aangeboden interventieboter had gekocht, gestelde verwerkingswaarborg ten dele verbeurd had verklaard op grond dat het bedrijf zich niet had gehouden aan zijn verplichting de boter overeenkomstig de gemeenschapsregeling te verwerken;

4 Overwegende dat de Commissie bij verordening 1259/72 een regeling heeft getroffen voor de verkoop bij inschrijving van boter tegen verlaagde prijs aan bepaalde verwerkende industrieën in de Gemeenschap, ten einde nieuwe mogelijkheden voor de afzet van overtollige boter te scheppen;

dat een bedrijf ingevolge artikel 6 van deze verordening slechts voor deze regeling in aanmerking kan komen, indien het zekere verplichtingen op zich neemt, namelijk in hoofdzaak om de boter te doen verwerken tot boterconcentraat (lid 1, sub a), daaraan bepaalde stoffen te doen bijmengen (sub b), dit produkt slechts te doen verwerken tot bepaalde produkten, zoals banketbakkerswerk, en wel binnen een termijn van zes maanden (sub c), een voorraadboekhouding bij te houden (sub d) en in geval van iedere latere doorverkoop van het boterconcentraat de koper dezelfde verplichtingen als bedoeld sub c en d in het verkoopcontract op te leggen (sub e);

dat de inschrijver als zekerheid tot nakoming van de verwerkingsverplichting een waarborg moet betalen, welke wordt vastgesteld op een bedrag dat is bestemd om het verschil tussen de marktprijs van de boter en de minimumverkoopprijs te dekken (artikel 9 juncto artikel 12);

dat artikel 18, lid 2, bepaalt dat behoudens overmacht de verwerkingswaarborg slechts wordt vrijgegeven voor de hoeveelheden waarvoor de koper op de voorgeschreven wijze het bewijs overlegt, dat de in artikel 6 bedoelde voorwaarden zijn nagekomen;

5 Overwegende dat de eerste vraag van het Verwaltungsgericht in wezen ertoe strekt te vernemen of de inschrijver die de verwerkingsprodukten niet zelf vervaardigt, het voor de vrijgifte van de waarborg vereiste bewijs reeds heeft geleverd wanneer hij bewijst dat hij aan zijn verplichtingen ingevolge artikel

6, lid 1, sub a, b, d en e, heeft voldaan, dan wel of hij tevens moet bewijzen dat aan de sub c gestelde voorwaarden inzake de aard der produkten en de termijn voor verwerking is voldaan;

6 Overwegende dat het volgens verzoeksters in het hoofdgeding niet aangaat de inschrijver aansprakelijk te stellen voor niet-nakoming van de verwerkingsverplichtingen door de eindgebruiker van het produkt, daar zulks buiten het verantwoordelijkheidsgebied van de inschrijver ligt;

dat overigens uit artikel 6, sub e, zou blijken dat ingeval de uiteindelijke verwerking niet geschiedt door de inschrijver zelf, deze aan zijn verplichtingen inzake de verwerking heeft voldaan, wanneer hij bij doorverkoop in het verkoopcontract dezelfde verplichtingen opneemt;

7 Overwegende dat deze uitlegging niet kan worden aanvaard;

dat artikel 10, lid 5, bepaalt dat de uit de inschrijving voortvloeiende rechten en verplichtingen niet overdraagbaar zijn;

dat uit de bepaling van artikel 18, lid 2, derde alinea, dat de Lid-Staten kunnen voorzien dat het bewijs van de nakoming van de op de verkoper rustende verplichtingen kan worden geacht te zijn geleverd indien de koper een verklaring van de eindgebruiker overlegt, waarin deze zijn verbintenis om de produkten te verwerken bevestigt en erkent op de hoogte te zijn van de door de betrokken Lid-Staat vastgestelde sancties, moet worden afgeleid dat indien deze mogelijkheid in het nationale recht niet is gegeven, de inschrijver zich niet aan zijn verplichtingen kan onttrekken door zich te beroepen op de door de koper in het verkoopcontract aanvaarde verbintenis;

dat deze bevinding ten slotte ook bevestiging vindt in de bedoeling van de betrokken bepaling;

dat immers verordening 1259/72 een bijzondere regeling geeft om overtollige boter onder zeer gunstige voorwaarden aan de voedselindustrie af te zetten;

dat derhalve passende maatregelen dienden te worden genomen om te zorgen dat de op die voorwaarden verkochte boter niet op de gewone markt zou komen, doch inderdaad werd verwerkt binnen termijnen die een controle op de juiste verwerking mogelijk maakten;

dat aan de doeltreffendheid van het controlestelsel ernstig afbreuk zou worden gedaan, indien de door de inschrijver onder waarborgstelling aanvaarde

verbintenis reeds als nagekomen zou worden beschouwd bij overneming van de verwerkingsverplichting door een latere koper, die jegens de bevoegde autoriteit in geen enkel opzicht juridisch is gebonden;

8 dat op de eerste vraag derhalve moet worden geantwoord dat artikel 18 van verordening 1259/72, zoals gewijzigd bij verordening 1237/73, aldus moet worden uitgelegd dat, ook wanneer de inschrijver de verwerkingsprodukten niet zelf vervaardigt, voor de vrijgifte van de verwerkingswaarborg het bewijs wordt verlangd dat de verwerkingsprodukten aan de in artikel 6, lid 1, sub c, der verordening gestelde voorwaarden voldoen en binnen de daar genoemde termijn zijn verwaardigd;

9 Overwegende dat het Verwaltungsgericht in de tweede plaats vraagt of artikel 18 in deze uitlegging verenigbaar is met hogere beginselen van gemeenschapsrecht, inzonderheid met het evenredigheidsbeginsel;

10 Overwegende aangaande de rechtsgrondslag van het bij verordening 1259/72 ingevoerde stelsel, dat dit onder andere steunt op verordening 985/68 van de Raad van 15 juli 1968 (PB L 169, blz. 1) en vooral op artikel 7 bis hiervan, dat werd ingelast bij verordening 750/69 van de Raad van 22 april 1969 (PB L 98, blz. 2);

dat volgens deze bepaling de Commissie de situatie bestudeert en volgens de zogenaamde beheerscomitéprocedure passende maatregelen neemt voor de boter die zich in openbare opslag bevindt en tijdens een melkprijsjaar niet tegen normale voorwaarden kan worden afgezet;

dat niets erop wijst dat de bij verordening 1259/72 gegeven regeling in haar geheel en met name in haar voorschriften over de verwerkingswaarborg geen passende maatregel is in de zin van artikel 7 bis;

dat dit artikel derhalve een deugdelijke rechtsgrondslag vormt voor verordening 1259/72, welke overigens is vastgesteld in overeenstemming met het advies van het comité van beheer voor melk en zuivelprodukten;

11 Overwegende dat voor de evenredigheidsvraag dient te worden onderzocht of het stellen van een verwerkingswaarborg die ook vervalt wanneer de niet-nakoming van de verplichtingen van de inschrijver het gevolg is van nalatigheid van een latere koper, verder gaat dan hetgeen passend en noodzakelijk is ter bereiking van het doel;

dat hiertoe de kenmerken van de in verordening 1259/72 bedoelde verwerkingswaarborg in aanmerking moeten worden genomen;

dat volgens artikel 9, lid 2, deze waarborg bestemd is om het verschil tussen de marktprijs van de boter en de voor iedere inschrijving vastgestelde minimumprijs te dekken;

dat het verlies van de waarborg bij niet-nakoming van de verplichting tot verwerking dus in beginsel meebrengt dat de inschrijver, overeenkomstig een door hem vrijwillig aanvaarde contractuele verplichting, in totaal een bedrag betaalt ter hoogte van de marktprijs van de boter;

dat onder deze omstandigheden de verbeurte van de waarborg niet kan worden beschouwd als een sanctie wegens schending van een zelfstandige verplichting;

dat derhalve de bij verordening 1259/72 ingevoerde regeling van de verwerkingswaarborg niet verder gaat dan hetgeen passend en noodzakelijk is ter bereiking van het gestelde doel;

12 Overwegende dat verzoeksters in het hoofdgeding hebben betoogd dat de waarborg is vastgesteld op een hoger niveau dan het verschil tussen de marktprijs van de boter en de minimumverkoopprijs en dat hun daarmee een economisch nadeel is toegebracht;

dat dit punt betrekking heeft op de juiste toepassing van artikel 9 van verordening 1259/72 en niet op de aan het Hof gestelde vragen over de uitlegging en de geldigheid van artikel 18;

13 Overwegende dat derhalve moet worden vastgesteld dat bij onderzoek van de tweede vraag van het Verwaltungsgericht niet is gebleken van gegronde bezwaren tegen de geldigheid van artikel 18, lid 2, sub a, van verordening 1259/72;

Ten aanzien van de kosten

14 Overwegende dat de kosten, door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main bij beschikkingen van 9 september 1976 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Artikel 18 van verordening 1259/72, zoals gewijzigd bij verordening 1237/73, moet aldus worden uitgelegd dat, ook wanneer de inschrijver de verwerkingsprodukten niet zelf vervaardigt, voor de vrijgifte van de verwerkingswaarborg het bewijs wordt verlangd dat de verwerkingsprodukten aan de in artikel 6, lid 1, sub c, gestelde voorwaarden voldoen en binnen de daar genoemde termijn zijn vervaardigd.**

2. **Bij onderzoek van de tweede vraag van het Verwaltungsgericht is niet gebleken van gegronde bezwaren tegen de geldigheid van artikel 18, lid 2, sub a, van verordening 1259/72.**

Sørensen Mackenzie Stuart Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op elf mei negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president van de Tweede Kamer

M. Sørensen

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 28 APRIL 1977 [1]

Mijnheer de President,
Mijne heren Rechters,

Ingevolge artikel 6 van verordening 804/68 van de Raad (PB L 148 van 28. 6. 1968, blz. 13) houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten kunnen „voor die boter in openbare opslag (dus voor interventieboter) die in de loop van

1 – Vertaald uit het Duits.