ARREST VAN HET HOF
VAN 4 APRIL 1974 [1]

Belgische Staat en Groothertogdom Luxemburg tegen Mertens en anderen (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Hof van Beroep Brussel)

„Constituering van civiele partij"

Gevoegde zaken 178, 179 en 180-73

Samenvatting

Landbouw — Gemeenschappelijke marktordening — Heffingen en restituties — Vervolgingen en vorderingen — Bevoegdheden van de Lid-Staten
(Verordening van de Raad nr. 729/70, art. 4 en 8; besluit van 21 april 1970, art. 6)

Uit de artikelen 4 en 8 van verordening nr. 729/70 en artikel 6 van het besluit van 21 april 1970 blijkt dat de Lid-Staten belast blijven met de vervolgingen en vorderingen in het kader van de stelsels van heffingen en restituties en te dien einde jegens de justitiabelen blijven optreden.

Hieruit volgt dat aan de hoedanigheid van de Lid-Staten en hun autoriteiten om partij te zijn in gedingen over de terugbetaling van ontdoken communautaire ontvangsten of ten onrechte betaalde bedragen, niet wordt afgedaan door de gevolgen van de toekenning van eigen middelen aan de Gemeenschap.

In de gevoegde zaken 178, 179 en 180-73

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Hof van Beroep te Brussel (15e Kamer), in het aldaar aanhangig geding tussen

1. Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Economische Zaken

en

2. Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door de ministers van Buitenlandse Zaken, van Buitenlandse Handel, van Landbouw en waar nodig door de minister van Financiën,

1 — Procestaal: Nederlands.

— als burgerlijke partijen —

en

1. PIETER MERTENS EN ANDEREN, waarvan met name te noemen JOSEPH VAN DEN AVENNE en LUDOVICUS JOOSEN (zaak 178-73)

2. VICTOR BLOCH (zaak 179-73)

3. JOSEPH VAN SLAMBROUCK EN ANDEREN (zaak 180-73)

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van verordening (EEG) nr. 25 van de Raad van 4 april 1962 inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB nr. 30 van 20. 4. 1962, blz. 991) en nr. 729/70 van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB nr. L 94 van 28. 4. 1970, blz. 13) en het besluit van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB nr. L 94 van 28. 4. 1970, blz. 19),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, A. M. Donner (rapporteur) en M. Sørensen, Kamerpresidenten, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh en A. J. Mackenzie Stuart, Rechters,

Advocaat-Generaal: G. Reischl
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — Overzicht van de feiten en de schriftelijke procedure

Overwegende dat de feiten en het verloop van de schriftelijke procedure kunnen worden samengevat als volgt:

Op vordering van het Openbaar Ministerie en van de Belgische Staat, vertegen-

woordigd door de minister van Financiën, heeft de Correctionele Rechtbank van Antwerpen bij vonnissen van 29 juni 1970 in wegens verknochtheid gevoegde zaken een aantal personen schuldig bevonden, als daders dan wel als medeplichtigen, aan sluikuitvoer en sluikinvoer. Het ging in deze zaken (178 en 179-73) om zekere onder de marktordening voor granen vallende produkten, welke vanuit België met gebruikmaking van certificaten voor derde landen en met restituties voor derde landen in feite naar een andere Lid-Staat der EEG werden vervoerd en vandaar opnieuw in België gebracht. De Rechtbank heeft deze personen gevangenisstraffen en geldboeten opgelegd.

Voorts heeft de Rechtbank op verzoek van de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Economische Zaken, en van het Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door de ministers van Buitenlandse Zaken, van Landbouw en van Financiën — als burgerlijke partij —, de betrokkenen, casu quo de rechtspersonen die burgerlijk aansprakelijk zijn veroordeeld tot het terugbetalen van de onrechtmatig verkregen restituties bij de uitvoer en tot het betalen van de ontdoken heffingen bij de invoer.

Bij vonnis van 5 oktober 1972 heeft de Correctionele Rechtbank van Antwerpen een aantal personen schuldig bevonden, als daders dan wel medeplichtigen, aan sluikinvoer. Het ging in deze zaak (180-73) om onder marktordeningen, met name die voor rund- en varkensvlees, vallende produkten, welke in België onder valse aangiften kennelijk met het oog op het ontduiken van heffingen werden ingevoerd. De Rechtbank heeft aan deze personen gevangenisstraffen en geldboeten opgelegd. Voorts heeft de Rechtbank de betrokkenen casu quo de rechtspersoon die burgerlijk aansprakelijk is, veroordeeld tot het betalen van de ontdoken heffingen bij de invoer.

Na gedaan verzet (in de zaak 179-73) heeft het Hof van Beroep te Brussel bij arresten van 5 maart 1971 (in de zaak 178-73) en 28 mei 1971 (zaak 179-73) behoudens een paar uitzonderingen de betrokkenen vrijgesproken van het invoergedeelte van deze pendelverrichtingen.

Bij arrest van 28 februari 1973 heeft het Hof van Beroep te Brussel het vonnis van 5 oktober 1972 van de Correctionele Rechtbank van Antwerpen op strafrechtelijk gebied bevestigd (zaak 180-73).

Ten aanzien van de burgerlijke vorderingen in deze zaken hebben enkele beklaagden onder meer de ontvankelijkheid van de burgerlijke partijstellingen en de rechtsbevoegdheid van de burgerlijke partijen betwist op grond van argumenten welke zij aan het communautaire recht ontlenen.

Naar aanleiding daarvan heeft het Hof van Beroep de berechting van de vorderingen van de burgerlijke partijen uitgesteld en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een aantal vragen voorgelegd met verzoek om een prejudiciële beslissing.

Tegen deze arresten van het Hof van Beroep zijn een aantal partijen in de zaken 178 en 180-73 in beroep gekomen bij het Hof van Cassatie. Nadat het Hof van Cassatie deze beroepen bij arresten van 19 december 1972 (zaak 178-73) en 25 september 1973 (zaak 180-73), had verworpen, wendde het Hof van Beroep te Brussel zich bij beschikkingen van 26 oktober 1973 (zaken 178 en 179-73) en 31 oktober 1973 (zaak 180-73), ingekomen ter griffie op respectievelijk 30 oktober 1973 en 6 november 1973, tot het Hof met verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de volgende vragen:

„1. Moeten de bepalingen van verordening nr. 25 van 4 april 1962 van de Raad van de EEG en de bepalingen genomen tot wijziging of uitvoering daarvan, en in het bijzonder artikel 2 van genoemde verordening, mede gelet op de berekening van de bijdragen van de Lid-Staten tot het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw in artikel 7 van

die zelfde verordening, volgens hetwelk een gedeelte van die bijdragen voortkomt uit de heffingen van de Lid-Staten bij invoer uit derde landen, aldus worden uitgelegd dat de Gemeenschap eventueel samen met de betrokken Lid-Staat sedert het in werking treden van verordening nr. 25:

a) rechtstreeks geïnteresseerde, eventueel rechtstreeks benadeelde partij was bij het betalen van de uitgaven en het innen van de ontvangsten voortkomende uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid;

b) zo het eerste lid van deze vraag niet in het algemeen bevestigend wordt beantwoord, of het antwoord dan toch niet bevestigend moet zijn in de (beperkte) mate waarin de netto-invoer van iedere Lid-Staat uit derde landen en dus de geïnde heffingen bepalend zijn, overeenkomstig het genoemde artikel 7, voor de bijdragen van de Lid-Staten tot het bedoelde Fonds, aldus duidelijk aantonend dat er tenminste voor een gedeelte sedert de aanvang een zekere aanspraak bestond in hoofde van de Gemeenschap op de door de Lid-Staten geïnde heffingen.

2. Moeten de bepalingen van verordening nr. 729/70 van 21 april 1970 van de Raad en het Raadsbesluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen en de uitvoeringsbepalingen daarvan, aldus worden uitgelegd dat vanaf het in werking treden van bedoelde bepalingen:

a) alle soevereine bevoegdheden in verband met de eigen financiële inkomsten en uitgaven met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Lid-Staten op de Gemeenschap overgegaan zijn zodat (1) voortaan alleen de Gemeenschap titularis is van de bevoegdheid om in verband met genoemde inkomsten en uitgaven in rechte op te treden en (2) de eventuele bevoegdheid van de Lid-Staten om de Gemeenschap bij het innen of uitbetalen behulpzaam te zijn niet langer kan worden beschouwd als een *eigen* (eventueel met de Gemeenschap gedeelde) bevoegdheid van de Lid-Staten maar als een bevoegdheid *voor rekening van de Gemeenschap?*

b) zo het gestelde sub a) bevestigend moet worden beantwoord, of zulks dan ook niet geldt, omdat de in de vraag a) bedoelde overdracht van soevereine bevoegdheden onmiddellijk werkt, voor eisen in rechte ingesteld na of hangende op het ogenblik van het in werking treden van genoemde bepalingen in verband met voordien voorgevallen feiten en/of onstane rechten?"

Partijen Van den Avenne en Joosen, ten deze vertegenwoordigd door prof. W. van Gerven, de regering van het Koninkrijk België, ten deze vertegenwoordigd door R. Bützler en P. Goemans, advocaten, in de zaken 178 en 179-73, en door L. de Bruyn en P. Van Eeckhout, advocaten, in de zaak 180-73, de regering van het Groothertogdom Luxemburg, ten deze vertegenwoordigd door R. Bützler, advocaat, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, hebben overeenkomstig artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie schriftelijke opmerkingen ingediend.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, bij beschikking van 13 februari 1970 besloten de zaken 178, 179 en 180-73 te voegen voor de mondelinge behandeling en ter gelijktijdige berechting bij het arrest.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Opmerkingen ingediend krachtens artikel 20 van het Statuut van het Hof

Overwegende dat de krachtens artikel 20 van het Statuut ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

1. *Kenmerken van de regeling betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid*

Daar de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van de regeling betreffende de financiering van het landbouwbeleid, dient eerst een overzicht te worden gegeven van de in de verschillende memories naar voren gebrachte kenmerken daarvan. Voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben achtereenvolgens drie verschillende financieringsregelingen gegolden.

a) Eerste fase

Voor de periode van 1 juli 1962 tot en met 30 juni 1965 werd de financiering geregeld door 's Raads verordening nr. 25 van 4 april 1962 (PB 1962, blz. 991). Deze verordening is voor de periode van 1 juli 1965 tot en met 30 juni 1967 vervangen door de artikelen 2 tot 6 van 's Raads verordening nr. 130/66 van 26 juli 1966 (PB 1966, blz. 2965).

Gedurende deze eerste fase kwam slechts een gedeelte van de uitgaven der Lid-Staten in aanmerking voor terugbetaling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (hierna genoemd „het Fonds"). Enerzijds geeft verordening nr. 25 daarvan een limitatieve opsomming. Anderzijds gelden ten deze strenge voorwaarden. Zo worden de restituties welke de Lid-Staten uitkeren bij uitvoer naar derde landen niet in volle omvang in aanmerking genomen, maar slechts op grondslag „van de hoogte der restituties van de Lid-Staten met de laagste gemiddelde restitutie" en „van de omvang van de netto-uitvoer", dat wil zeggen het saldo van de invoer en uitvoer „derde landen" van een bepaald produkt (artikel 3, lid 1, sub a, van verordening nr. 25).

De financiering uit het Fonds van de bovenbedoelde restituties is bovendien beperkt tot een fractie van de in aanmerking komende uitgaven, namelijk $^1/_6$ voor 1962/1963, $^2/_6$ voor 1963/1964, $^3/_6$ voor 1964/1965, $^6/_{10}$ voor 1965/1966 en $^7/_{10}$ voor 1966/1967 (artikel 5, lid 1, van verordening nr. 25 en artikel 2 van verordening nr. 130/66).

Ieder jaar stelt de Raad volgens de begrotingsprocedure de middelen vast waarmee deze uitgaven door het Fonds moeten worden bestreden.

Gedurende een eerste fase van 1962 tot medio 1965 zijn de ontvangsten van het Fonds berekend voor een eerste gedeelte volgens de algemene verdeelsleutel van artikel 200, lid 1, van het EEG-Verdrag en voor een tweede gedeelte evenredig aan de netto-invoer van iedere Lid-Staat uit derde landen (artikel 7 van verordening nr. 25).

Vervolgens neemt het aandeel van de bijdragen volgens de algemene verdeelsleutel af (100 % voor 1962/1963, 90 % voor 1963/1964 en 80 % voor 1964/1965), en neemt het aandeel van de bijdragen volgens de speciale verdeelsleutel toe (0 % voor 1962/1963, 10 % voor 1963/1964 en 20 % voor 1964/1965). Van medio 1965 tot medio 1967 worden de bijdragen van de Lid-Staten berekend volgens een ad hoc vaste forfaitaire verdeelsleutel.

b) Tweede fase: 1 juli 1967 tot en met 31 december 1970

Gedurende deze periode worden de uitgaven van de Lid-Staten die voor financiering door het Fonds in anmerking komen, berekend op grond van de *bruto*-uitvoer „naar derde landen" voor een bepaald produkt (artikel 8, lid 1, van verordening nr. 130/66). De door de Lid-Staten betaalde restituties komen dus volledig voor financiering in aanmerking (artikel 7 van de verordening).

Gedurende deze periode worden de bijdragen van de Lid-Staten aan het Fonds berekend naar rato van de door iedere Lid-Staat geïnde heffingen bij invoer uit

derde landen en zo nodig volgens een vaste verdeelsleutel.

c) Derde fase: vanaf 1 januari 1971

De thans van kracht zijnde regeling houdt een directe financiering in van het landbouwbeleid door de Gemeenschap zelf (verordening van de Raad van 21 april 1970, PB nr. L 94, blz. 13) en besluit van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB nr. L 94, blz. 19). De Gemeenschap stelt *vooraf* de nodige middelen ter beschikking van de Lid-Staten en niet meer *a posteriori* zoals tijdens de twee voorgaande fases. Anderzijds worden de uitgaven van het Fonds niet meer gefinancierd door bijdragen van de Lid-Staten maar door eigen middelen van de Gemeenschap, voortkomende onder meer uit de landbouwheffingen. Deze worden door de Lid-Staten voor rekening van de Gemeenschap geheven, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen (artikel 6 van het besluit van de Raad van 21 april 1970).

2. Opmerkingen over de eerste vraag

a) De partijen *Van den Avenne* en *Joosen* merken op dat de feiten waarover het geding voor de nationale rechter gaat, zijn voorgevallen in de jaren 1965/1966, dus tijdens de eerste fase. Niettemin heeft de nationale rechter er goed aan gedaan de latere fases in de vraagstelling te betrekken.

Artikel 2 van verordening nr. 25, genoemd in de eerste door het Hof van Beroep te Brussel gestelde vraag, verwijst reeds uitdrukkelijk naar de definitieve fase in de volgende bewoordingen: „De ontvangsten uit de heffingen op de invoer uit derde landen komen ten goede aan de Gemeenschap en zijn bestemd voor dekking van de uitgaven der Gemeenschap in dier voege dat de begrotingsmiddelen van de Gemeenschap zowel deze ontvangsten omvatten als andere ontvangsten waartoe volgens de regels van het Verdrag is besloten . . ."

Het in deze bepaling omlijnde programma werd gradueel ten uitvoer gelegd gedurende de overgangsperiode. Aldus voorziet artikel 7 van verordening nr. 25 reeds voor de eerste fase in de gedeeltelijke doorbetaling van de heffingen aan de Gemeenschap via variabele bijdragen die gekoppeld zijn aan de door de Lid-Staten geïnde heffingen.

Derhalve zou de eerste vraag kunnen worden geformuleerd als volgt: Was de Gemeenschap reeds van bij de eerste fase rechtstreeks belanghebbende partij bij het innen van heffingen zodat, indien zou blijken dat heffingen werden ontdoken, de Gemeenschap direct benadeelde partij is? Indien deze vraag niet in het algemeen bevestigend moet worden beantwoord, moet de Gemeenschap dan toch niet als direct benadeelde partij worden beschouwd in de mate waarin de netto-invoer naar de betrokken Lid-Staten het variabele gedeelte van de bijdragen van de Lid-Staten, en dus de doorbetaling van de heffingen aan de Gemeenschap, daadwerkelijk heeft gedetermineerd?

Volgens partijen Van den Avenne en Joosen moet deze vraag bevestigend worden beantwoord en zulks om de volgende redenen:

a) zowel uit de tekst als uit de plaatsing van artikel 2 van verordening nr. 25 blijkt dat de Raad de financiering van het landbouwbeleid van bij de aanvang in een communautair perspectief heeft geplaatst. De daaropvolgende bepalingen moeten in dit zelfde perspectief worden geïnterpreteerd, namelijk dat van de eigen verantwoordelijkheid van de Gemeenschap voor de ontvangsten en uitgaven van het Fonds;

b) zodanige uitlegging is de enige oplossing die in overeenstemming is met het in het Verdrag bedoelde landbouwbeleid. Ook tijdens de overgangsperiode kan men de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet los zien van de met dit beleid nagestreefde doeleinden. Zou men dit restitutie- en heffingstel-

sel, waarvan de financiering in de eerste fase door de Lid-Staten werd verzorgd, geheel los zien van het Gemeenschapsbeleid, dan zou dit in gevaar hebben gebracht de voor een gemeenschappelijk landbouwbeleid nochtans vereiste communautaire oplossing die moest worden gevonden voor de tegenstelling tussen het Gemeenschapsbelang (het wegwerken van overschotten van bepaalde produkten door een stelsel van heffingen en restituties) en het belang van de individuele Lid-Staten (de verlaging van de kosten van het landbouwbeleid). Vanaf het begin van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vormde de financiering van dit beleid dus een belangrijke factor.

c) Het belang van de Gemeenschap bij de door de Lid-Staten tijdens de overgangsperiode geïnde heffingen werd zo duidelijk aangevoeld dat in de rapporten opgesteld ten behoeve van het Europees Parlement de geldigheid van verordening nr. 130/66 in twijfel werd getrokken, omdat de heffingen reeds eigen inkomsten zouden hebben uitgemaakt in de zin van artikel 201 van het EEG-Verdrag zonder dat de in dat artikel voorziene procedure was nageleefd.

Partijen Van den Avenne en Joosen stellen daarom voor de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„De bepalingen van verordening nr. 25 van 4 april 1962 van de Raad inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten aldus worden uitgelegd dat de Gemeenschap van bij het in werking treden van genoemde verordening rechtstreeks benadeelde partij was bij het innen van de heffingen geheven op grond van het communautair landbouwbeleid."

De *Belgische* en de *Luxemburgse Regeringen* betogen dat verordening nr. 25, in het bijzonder de artikelen 2 en 7, geen juridisch belang voor de Gemeenschap doen ontstaan bij de heffingen die werden geïnd of moesten geïnd worden tijdens de overgangsperiode. Het deel van die heffingen dat de Lid-Staat moet afdragen aan de Gemeenschap heeft namelijk het karakter van een loutere bijdrage — eigen verbintenis van de Lid-Staat tegenover de Gemeenschap —. Dit karakter behoudt het wanneer de gewone verdeelsleutel bepaald bij artikel 200 van het EEG-Verdrag (ten dele) wordt vervangen door een coëfficiënt, meer aangepast op het bepaalde gegeven van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het Fonds heeft tijdens de overgangsperiode de taak vervuld van een vereffeningsorgaan of „clearing" en zich daarvan gekweten door bijdragen der Lid-Staten volgens de voorschriften van verordeningen nrs. 25 en 130/66 te verzamelen en te herverdelen.

De omvorming van de tijdens de overgangsperiode geïnde heffingen tot eigen Gemeenschapsmiddelen had — ook indien zij wel een eigen vorderingsrecht van de Gemeenschap zou doen ontstaan — alleen kunnen worden teweeggebracht mits vooraf de voorwaarden werden nageleefd, gesteld door artikel 201, alinea 3, van het EEG-Verdrag: eenparig voorstel van de Raad, advies van de Vergadering, goedkeuring door de Lid-Staten.

De *Franse Regering* betoogt dat de vraag naar de bevoegdheid van de Gemeenschap, respectievelijk de Lid-Staten bij de vergoeding van frauduleus verkregen bedragen op het stuk van heffingen of restituties, niet kan worden opgelost aan de hand van artikel 2 van verordening nr. 25, waarin slechts een eenvoudige intentieverklaring wordt gegeven welke destijds elk rechtsgevolg miste.

Ten aanzien van de inkomsten van het Fonds bepalen artikel 7 van verordening nr. 25 en artikel 11 van verordening nr. 130/66 dat deze worden gevormd „door *financiële bijdragen van de Lid-Staten,* berekend voor een eerste gedeelte volgens de verdeelsleutel van artikel 200, lid 1, van het Verdrag en voor een tweede gedeelte evenredig aan de netto-invoer van iedere Lid-Staat uit derde landen".

De heffingen moesten derhalve gedurende die periode, hoewel de hoogte ervan

door de Gemeenschap werd vastgesteld, als *nationale inkomsten* worden beschouwd, waarvan het bedrag volgens nadien gewijzigde verhoudingen in aanmerking werd genomen voor de berekening van de financiële bijdrage die elke Lid-Staat aan de Gemeenschap verschuldigd was. De bij verordening nr. 25 en in het algemeen bij alle tot 1970 gegeven regelingen ingestelde voorzieningen op het gebied van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid lieten het bij gebreke van enige andersluidende bepaling aan de Lid-Staten over alle passende maatregelen te nemen ter tenuitvoerlegging van de door de Gemeenschap uit te vaardigen voorschriften.

Voor de overgangsperiode kan men dus noch uit de uit het rechtskarakter der inkomsten, noch uit enige bepaling die, voor zover in verband met het onderhavige probleem van belang, de soevereine bevoegdheden der Lid-Staten raakte, de conclusie trekken dat alleen de Gemeenschap verantwoordelijk was voor de procedures ter vergoeding van frauduleus op het gebied van heffingen of restituties verkregen gelden.

De *Commissie* verbindt als conclusie aan haar uiteenzetting over de werking van het stelsel van financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gedurende de periode van 1962 tot 1967, dat de door elke Lid-Staat ten aanzien van derde landen geïnde heffingen in de betrokken periode financiële middelen zijn van de Lid-Staten. Artikel 2 van verordening nr. 25 slaat slechts op het „stadium van de gemeenschappelijke markt".

Het in dit artikel neergelegde beginsel moet ten uitvoer gelegd worden volgens de in artikel 201 van het EEG-Verdrag voorgeschreven procedure. Daartoe werd eerst in 1970 overgegaan door het besluit van de Raad van 21 april 1970 over de eigen middelen.

Voor de vraag of de frauduleuze handelingen met betrekking tot de heffingen hun weerslag hebben op de bijdragen van de Lid-Staten tot het Fonds, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de berekeningsperiodes die voor het hoofdgeding relevant zijn. Het is duidelijk dat de inning van de heffingen geen weerslag had op de werking van het Fonds wanneer een vaste verdeelsleutel van toepassing was voor de berekening van de bijdragen der verschillende Lid-Staten (van medio 1962 tot medio 1967).

De bijzondere, op de netto-invoer steunende verdeelsleutel, die ten aanzien van de berekeningsperiodes 1963/1964 en 1964/1965 van toepassing is geweest, heeft noch tot gevolg noch tot doel de heffingen ten aanzien van de invoeren uit derde landen, welke de Lid-Staten met een netto-invoer innen, over te dragen aan het Fonds. Tussen de geïnde heffingen en de netto-invoer bestaat geen correlatie die toelaat om in de op deze netto-invoer berekende bijdrage de geïnde heffingen te herkennen. Onder de in de eerste fase van toepassing zijnde regeling verschilden de heffingen ten aanzien van derde landen nog volgens de Lid-Staten, zodat iedere vergelijking tussen de door de verschillende Lid-Staten te betalen bijdragen zinloos was.

Ontdoken heffingen kunnen derhalve slechts van belang zijn voor de tweede fase, waarin de bijdragen van de Lid-Staten voor een eerste gedeelte worden berekend naar evenredigheid van de door elke Lid-Staat ten opzichte van derde landen geïnde heffingen en voor zover nodig, voor een tweede gedeelte, volgens een vaste verdeelsleutel.

Voor wat betreft de in de loop van de eerste periode ten onrechte betaalde restituties merkt de Commissie op dat het Fonds in zoverre niet is benadeeld aangezien België en Luxemburg in de betrokken sectoren geen netto-uitvoer hadden. Aangezien deze uitgaven van de Lid-Staten niet in aanmerking kwamen voor vergoeding uit het Fonds konden zij geen uitgaven ten laste van het Fonds meebrengen.

Ten slotte merkt de Commissie op dat de gepleegde frauduleuze handelingen nadelige gevolgen hebben gehad voor de andere Lid-Staten, waarvan de bijdragen te hoog waren vastgesteld, omdat de net-

to-invoer (een der grondslagen ter bepaling van de bijdragen aan het Fonds) van België en Luxemburg niet juist was berekend.

Hetzelfde geldt voor de tweede fase: door frauduleuze handelingen bij de inning der heffingen of de betaling der restituties, ontstaan geen nadelige gevolgen voor het Fonds zelf, doch wel voor de Lid-Staten wier bijdragen in evenredigheid met de later door de betrokken Lid-Staten te vorderen heffingen zouden dienen te worden verminderd.

Dergelijke gebreken zouden echter gedekt zijn door de vaststelling van de rekeningen van het Fonds in de beschikkingen van de Commissie, waarbij de bijstand van het Fonds met betrekking tot de desbetreffende berekeningsperioden wordt vastgesteld, en door de daaropvolgende betekening aan de Lid-Staten van het saldo van hun rekening (artikel 10 van het Financieel Reglement van het Fonds, PB 1964, blz. 599). Deze vaststelling van de rekeningen dient echter als definitief te worden beschouwd (zie zaak 2-71 van 6 juli 1971, Bondsrepubliek Duitsland tegen Commissie, Jurisprudentie 1971, blz. 669-677). Voorts bepaalt artikel 12 van verordening nr. 283/72 van de Raad van 7 februari 1972 (PB nr. L 36, blz. 1) uitdrukkelijk dat voor de onregelmatigheden en nalatigheden vallende onder de berekeningsperioden 1962/1963 tot en met 1966/1967 geen terugstorting van de onverschuldigd betaalde bedragen door de Lid-Staten aan de Gemeenschap behoeft plaats te vinden. Daarmee wordt echter slechts de toestand geregeld op het vlak van de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten.

Voor de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staten en de justitiabelen bevat bovengenoemde bepaling het volgende voorbehoud: „Onverminderd de verplichting van de Lid-Staten tot terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen."

Volgens de Commissie kan de eerste vraag als volgt worden beantwoord:

Ook in de gevallen waarin onder vigeur van verordeningen nr. 25 en nr. 130/66 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ontdoken heffingen en ten onrechte ontvangen restituties voor de Gemeenschap financieel nadelige uitwerkingen kunnen hebben, is het vorderen van de ontdoken heffingen en het terugvorderen van de ten onrechte ontvangen restituties de taak van de Lid-Staten.

3. *Ten aanzien van de tweede vraag*

a) Partijen Van den Avenne en Joosen wijzen erop dat met ingang van 1 januari 1971 de ontvangsten uit de landbouwheffingen volledig op de begroting van de Gemeenschappen worden opgevoerd. Uit artikel 3, lid 1, derde alinea, van het besluit van de Raad van 21 april 1970 blijkt dat deze heffingen terstond na de inning definitief verworven zijn door de Gemeenschap. Weliswaar worden de bedoelde communautaire middelen door de Lid-Staten geheven overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, maar het gaat hier slechts over een „invorderingsmandaat", zoals blijkt uit artikel 6, lid 1, laatste zin, van bovengenoemd besluit.

Krachtens verordening nr. 729/70 financiert de Gemeenschap via het Fonds voortaan, dus met ingang van 1 januari 1971, rechtstreeks de restituties bij uitvoer naar derde landen (artikel 1, lid 2, en artikel 2). Weliswaar wijzen de Lid-Staten de diensten en organen aan die zij machtigen tot uitbetaling van bedoelde uitgaven (artikel 4, lid 1), maar het betreft hier slechts een „betalingsmandaat", zoals blijkt uit artikel 4, lid 2, en artikel 5, lid 2.

De vraag of sedert 1 januari 1971 een overdracht van soevereine bevoegdheid heeft plaatsgehad, moet bevestigend worden beantwoord. Dit volgt uit artikel 201 EEG-Verdrag en uit de rechtspraak van het Hof.

Artikel 201 van het EEG-Verdrag geeft een bijzondere procedure die aan de nationale parlementen het medebeslissingsrecht moet waarborgen, omdat een besluit tot vervanging van de financiële bij-

dragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschap tot gevolg heeft dat aan de nationale parlementen de begrotingsbevoegdheden terzake worden ontnomen. Sedert 1 januari 1971 worden landbouwheffingen op de begroting van de Gemeenschap opgevoerd, in plaats van op de begroting van de Lid-Staten, en de voor de betaling van de restituties nodige middelen worden uit de eigen middelen van de Gemeenschap geput en ter beschikking gesteld van de Lid-Staten.

De bevoegdheid zich eigen financiële middelen toe te eigenen en daarmee de eigen uitgaven te financieren is een van de oudste, zo niet het oudste prerogatief van een soevereine staat. De afstand daarvan, zij het binnen zekere grenzen, aan de Gemeenschap is een zeer verregaande en reële overdracht van soevereine bevoegdheid. De mogelijkheid van een overdracht van soevereine bevoegdheden door de Lid-Staten aan de Gemeenschap werd door het Hof reeds herhaaldelijk bevestigd, namelijk in het Van Gend en Loos-arrest van 5 februari 1963, zaak 26-62 (Jurisprudentie 1963, blz. 1), Costa/Enel van 15 juli 1964, zaak 6-64 (Jurisprudentie 1964, blz. 1199) en Commissie/Raad van 31 maart 1971, zaak 22-70 (Jurisprudentie 1971, blz. 263).

Het is duidelijk, ingevolge het voorgaande, dat de aan de Lid-Staten gelaten bevoegdheden om de Gemeenschap bij het innen of uitbetalen behulpzaam te zijn geen eigen bevoegdheid meer is, maar een bevoegdheid *voor rekening van* de Gemeenschap. Het gaat hier over een gedelegeerde bevoegdheid, die noodzakelijk wordt gemaakt door de omstandigheid dat de Gemeenschap alleen maar beschikt over „une administration de conception" en niet over „une administration d'exécution", zodat zij voor het ten uitvoer leggen van een Gemeenschapsbeleid en van het Gemeenschapsrecht nolens volens het beroep moet doen op de nationale administraties, die in dat geval optreden als uitvoerende organen van de Gemeenschap.

Voor de vraag of de bevoegdheidsoverdracht aan de Gemeenschap ten gevolg heeft dat alleen de Gemeenschap titularis is van de bevoegdheid om in rechte op te treden, verwijzen de partijen Van den Avenne en Joosen naar verordening nr. 283/72 van de Raad van 7 februari 1972 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van een gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied (PB nr. L 36, blz. 1). Deze verordening beoogt uitvoering te geven aan artikel 8 van verordening nr. 729/70. Overeenkomstig deze bepaling moeten de Lid-Staten de nodige maatregelen treffen om onregelmatigheden bij het uitbetalen van restituties te voorkomen en te vervolgen en de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

Uit de artikelen 5, lid 1, en 6, lid 3, van verordening nr. 283/72 blijkt dat het de Lid-Staten zijn die gerechtelijke en administratieve procedures moeten inleiden ter formele vaststelling van de onregelmatigheid of nalatigheid. Aangenomen dient echter te worden dat de aan de Lid-Staten toegekende vervolgingsbevoegdheid een bevoegdheid is, uitgeoefend voor rekening van de Gemeenschap, een accessorium als het ware van het „betalingsmandaat" dat besloten ligt in verordening nr. 729/70. Het moet echter worden beklemtoond dat de uitoefening van dergelijke vervolgingsbevoegdheid een bijzonder juridisch karakter heeft, omdat zij niet meer wordt uitgeoefend krachtens een eigen soeverein recht van de Lid-Staten, maar krachtens een zuiver administratieve bevoegdheid die aan de nationale administraties toekomt als uitvoerende organen van de Gemeenschappen. De partijen Van den Avenne en Joosen verzoeken dan ook dat dit aan de verzoekende nationale rechter wordt medegedeeld.

Wat betreft het innen van de ontdoken heffingen, ligt een zelfde interpretatie voor de hand. Ofschoon in verordening nr. 2/71 van de Raad van 2 januari 1971 houdende toepassing van het besluit van

21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB nr. L 3, blz. 1) geen dergelijk vervolgingsmandaat aan de Lid-Staten wordt gegeven, ligt dit besloten in de „algemene invorderingsopdracht" aan de Lid-Staten gegeven in het Raadsbesluit van 21 april 1970.

Partijen Van den Avenne en Joosen betogen dat de vastgestelde soevereiniteitsoverdracht de wijziging in de juridische hoedanigheid van de Lid-Staten om gerechtelijke procedures in te leiden in verband met onrechtmatig uitbetaalde restituties of ontdoken heffingen, onmiddellijk uitwerking hebben per 1 januari 1971, zelfs ten aanzien van op dat ogenblik reeds hangende procedures betreffende voordien voorgevallen feiten en/of ontstane rechten.

De afstand van soevereine bevoegdheden door de Lid-Staten ten voordele van de Gemeenschap heeft ten gevolge dat vanaf de overdracht alle jegens de burgers geldende rechten en verplichtingen, verband houdende met de hierbedoelde bevoegdheden, uitsluitend toekomen aan de Gemeenschap. Zo zijn bijvoorbeeld het recht om belastingen (heffingen) te innen en het recht om subsidies (restituties) toe te kennen bevoegdheden die na 1 januari 1971 toekomen aan de Gemeenschap, ook wat betreft het recht om vervallen heffingen te innen of voorheen ten onrechte betaalde subsidies terug te vorderen. De soevereiniteitsoverdracht brengt een volledige caesuur teweeg, hetgeen in casu betekent dat vóór 1 januari 1971 door de Lid-Staten in verband met heffingen of restituties ingestelde gerechtelijke procedures opnieuw moeten worden ingeleid of indien het nationale recht dit voorziet, moeten worden overgenomen door de Gemeenschap, zij het in casu handelend door middel van diezelfde Lid-Staten. Deze treden daarbij echter op in een andere juridische hoedanigheid dan die, krachtens welke zij de eis hebben ingesteld vóór 1 januari 1971.

Men zou zich tegen voorgaande stellingname kunnen beroepen op artikel 12 van verordening nr. 283/72, volgens hetwelk voor de onregelmatigheden en nalatigheden vallende onder de berekeningsperioden 1962/1963 tot en met 1966/1967 geen terugstorting door de Lid-Staten aan de Gemeenschap behoeft plaats te vinden. Dit artikel betreft uitsluitend de bestemming van de teruggevorderde bedragen, doch doet geen afbreuk aan het algemene principe in verband met de rechtsbevoegdheid van de Lid-Staten respectievelijk de Gemeenschap ter zake van terugvordering.

Ten slotte kan niet veel belang worden gehecht aan de schijnbare afwijking van bovengenoemd beginsel in het arrest 22-70. Deze uitzondering heeft slechts betrekking op de onderhandelingen met derde landen: men kan aan deze derden, die rechtmatig hebben vertrouwd op de bestaande bevoegdheidsregeling, in de loop van de onderhandelingen geen nieuwe bevoegdheidsregeling tegenwerpen op gevaar af het resultaat van de besprekingen ongedaan te maken. In casu is er echter geen sprake van derden in de zin van bedoeld arrest, wier rechtmatig vertrouwen in de vroegere bevoegdheidsregelingen evenals in het geciteerde arrest moet worden gewaarborgd.

Op grond van de voorgaande overwegingen stellen de partijen Van de Avenne en Joosen voor de tweede vraag te beantwoorden als volgt:

a) De bepalingen van het Raadsbesluit van 21 april 1970 en van verordening nr. 729/70 en de uitvoeringsbepalingen daarvan moeten aldus worden uitgelegd dat van bij het in werking treden van het genoemde besluit en van de genoemde verordening, dat is op 1 januari 1971, alle soevereine bevoegdheden in verband met de heffing van landbouwheffingen en de financiering van landbouwrestituties zijn overgegaan van de individuele Lid-Staten op de Gemeenschappen. Deze soevereiniteitsoverdracht heeft voor gevolg dat de aan de Lid-Staten sedert 1 januari 1971 toegekende bevoegdheden inzake het innen van de heffingen en het uitbetalen van de

restituties geen eigen bevoegdheden meer zijn maar gedelegeerde bevoegdheden die voor rekening van de Gemeenschap worden uitgeoefend. Dit geldt ook voor de bevoegdheid om gerechtelijke procedures in verband met terugbetaling van ten onrechte betaalde restituties te voeren, bevoegdheid die aan de Lid-Staten wordt toegekend in verordening nr. 283/72. Deze bevoegdheid is evenzeer een gedelegeerde bevoegdheid, die door de Lid-Staten voor rekening van de Gemeenschap wordt uitgeoefend.

b) Ingevolge de onmiddellijke en absolute werking van de overdracht van soevereine bevoegdheden hebben die overdracht en de daaraan hierboven vastgeknoopte rechtsgevolgen ook uitwerking ten aanzien van gerechtelijke procedures door Lid-Staten ingesteld vóór de soevereiniteitsoverdracht maar nog hangende op het ogenblik van de soevereiniteitsoverdracht. Het komt aan de nationale rechter toe de daaruit passende gevolgen te trekken voor het betrokken rechtsgedeelte.

b) De *Belgische* en de *Luxemburgse Regeringen* betogen primair dat het Raadsbesluit van 21 april 1970 en verordening nr. 729/70 geen soevereiniteitsoverdracht inhouden voor het innen zelf van de heffingen en het toekennen van de restituties. Wel leggen deze verordening en dit besluit de Lid-Staten de verplichting op bepaalde maatregelen te nemen, maar de uitvoering ervan is een rechtshandeling van die Lid-Staten, zodat geen directe rechtsverhouding bestaat tussen de Gemeenschappen en de justitiabelen. Deze interpretatie vindt steun in de bezwaren van de Raad tegen een ontwerp-verordening inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, door de Commissie bij de Raad ingediend op 16 juli 1969 (PB 1969, nr. C 123, blz. 27). Artikel 4 van deze ontwerp-verordening bepaalde dat de organen of diensten, door de Lid-Staten aan te duiden, de betalingen zouden uitvoeren namens de Gemeenschap.

Thans worden namens de Lid-Staat de restituties betaald en — naar analogie daarvan — de heffingen geïnd.

Niet aanvaardbaar is de opvatting dat de delegatie van de Gemeenschap aan de Lid-Staat een directe rechtsverhouding tussen de Gemeenschap en de justitiabelen zou hebben medegebracht.

Indien zulke delegatie juridisch mogelijk is dan moet zij ook uit een communautaire tekst blijken en moeten ook de praktische maatregelen worden getroffen voor het executeren ervan. Daartoe werden geen schikkingen genomen. De teksten voorzien evenmin in een algemene of bijzondere rechtsovergang van de bestaande vordering. De rechtsdwang op het individu berust dus nog integraal bij de Lid-Staten, ook indien hij daarvoor aan de Gemeenschappen verantwoording verschuldigd is. Bovendien zou bij het bestaan van delegatie de individuele rechtsbescherming niet meer volledig gewaarborgd zijn: een weigering van een nationale instantie om de restitutie te betalen zou, als rechtshandeling van de Gemeenschap, onttrokken zijn aan de beoordeling van de nationale administratieve rechter. Een particulier beroep bij het Hof van Justitie lijkt uitgesloten, omdat het geen beschikking van de Raad of de Commissie betreft.

De toekenning van 10 % uit de heffingen aan de Lid-Staat verleent geen afwijkende juridische kwalificatie aan het stelsel en is, pragmatisch gezien, een geschikte vergoeding voor zijn bemoeienissen. Ook voor het eindstadium is het dus duidelijk dat de Raad de directe financiële verantwoordelijkheid van de Gemeenschap niet heeft aanvaard.

Indien in het stelsel van het besluit van 21 april 1970 en van verordening nr. 729/70 een directe rechtsverhouding ontstaat tussen de Gemeenschap en de onderdanen van de Lid-Staten, dan hebben deze bepalingen geen terugwerkende kracht op een voldongen rechtsverhouding, volledig ontstaan uit feiten, die zich hebben voorgedaan vóór het in werking treden van de nieuwe regeling. Vorderingen, geput uit onverschuldigde restituties

en ontdoken heffingen gedurende de eerste twee fases, waarin het Fonds uitsluitend werd gefinancierd uit bijdragen van de staten, dienen niet uitgeoefend te worden volgens de regels van de eindfase. Een retroactieve toepassing van artikel 201 zou in strijd zijn met de in dit artikel voorziene procedure voor de overgang naar het stelsel van de eigen middelen en derhalve schending opleveren van dit artikel. Ten gevolge daarvan wordt de rechtszekerheid geschonden, welke als geldende rechtsregel in het kader van het Verdrag wordt beschouwd.

Overigens mogen de Lid-Staten krachtens verordening nr. 25 met recht menen dat heffingen en restituties, in de eerste 3 jaren der overgangsperiode toegepast, hun toekwamen omdat deze verordening uitdrukkelijk het onderscheid tussen overgangs- en definitieve periode vastlegde. Welnu, door de verordening nr. 729/70 met terugwerkende kracht toe te passen op vorderingen ontstaan in de voorgaande periode, wordt aan de Lid-Staten die in dit geval verkeren het recht ontnomen op uitoefening van deze vorderingen, dat hun nochtans definitief in verordening nr. 25/62 was toegekend.

De Belgische en Luxemburgse Regeringen stellen derhalve het volgende antwoord voor op de tweede vraag:

De verordening nr. 729/70 van 21 april 1970 en het Raadsbesluit van dezelfde datum bepalen voorzeker dwingend voor de Lid-Staten de inhoud van de maatregelen en leggen de verplichting op aan de Lid-Staten die maatregelen te treffen, maar de uitvoering ervan bestaat, ook in de eindfase van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, uit rechtshandelingen van de Lid-Staten, zodat geen directe rechtsverhouding ontstaat tussen de Gemeenschappen en de personen die aan de Lid-Staten voor die handelingen onderworpen zijn, waarvan de individuele rechtsbescherming, evenzo als de rechtsdwang die op hen kan worden uitgeoefend, geregeld worden door de wetgeving van de Lid-Staten.

Subsidiair:

Indien de verordening nr. 729/70 en het besluit van de Raad van 21 april 1970 zulke soevereine bevoegdheidsoverdracht aan de Gemeenschap moesten inhouden dat er een directe rechtsverhouding ontstaat tussen haar en de invoerders of uitvoerders betreffende de inning der heffingen en de uitkering der restituties, dan is zij niet van toepassing op de uitoefening van vorderingsrechten, na inwerkingtreding van vermelde verordening vervolgd doch voordien ontstaan, dit wil zeggen in de overgangsperiode van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, omwille van artikel 201 van het EEG-Verdrag dat de Gemeenschap enkel toelaat als beschikkend over eigen middelen op te treden na goedkeuring van de vervanging van bijdragen daardoor volgens de grondwettelijke regels van elke Lid-Staat, en omwille van de rechtszekerheid die in het gedrang zou komen, indien de Gemeenschap vorderingsrechten zou uitoefenen welke door de Lid-Staten definitief verworven waren, en indien de Gemeenschap aldus gelden zou innen die aan deze laatsten, krachtens de regels betreffende de overgangsperiode en haar financiering, toekomen.

De Franse Regering betoogt dat uit het besluit van de Raad van 21 april 1970 juncto verordening nr. 2/71 volgt dat alle geschillen over het opleggen van de betrokken belastingen en heffingen aan particulieren, ingevolge het Gemeenschapsrecht, door de nationale autoriteiten en overeenkomstig de in het recht der Lid-Staten vervatte vormvoorschriften moeten worden beslecht.

Bij bedrog, gepleegd in verband met landbouwheffingen, kunnen de gerechtelijke procedures strekkende tot een nieuwe „vaststelling" van deze middelen en tot de inning van het bedrag der ontdoken heffingen, krachtens bovengenoemde teksten, dus slechts door de Lid-Staten aanhangig worden gemaakt.

Met betrekking tot het terugvorderen van ten onrechte verleende restituties betoogt de Franse Regering, waarbij zij zich baseert op artikel 8, lid 1, van ver-

ordening nr. 729/70 en artikel 6, lid 3, van verordening nr. 283/72, dat alleen de Lid-Staten bevoegd zijn de nodige maatregelen te treffen om van particulieren de frauduleus verkregen bedragen terug te vorderen. De verplichting voor de Lid-Staten om onregelmatig verleende restituties terug te vorderen wordt overigens gesanctioneerd hetzij doordat de in gebreke gebleven staat financieel aansprakelijk wordt gesteld (artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70), hetzij door de procedure van artikel 169 van het EEG-Verdrag.

De *Commissie* is van mening dat ook onder het stelsel van de eigen middelen, dus na 1 januari 1971, de bevoegdheid om de betrokken middelen in rechte te vorderen toch primair aan de Lid-Staten zelf toekomt.

Voor haar standpunt steunt de Commissie op het stelsel dat door het besluit van de Raad van 21 april 1970 en de tekst van de desbetreffende bepalingen is tot stand gebracht. In het algemeen is van het leggen van directe rechtsbetrekkingen tussen de Gemeenschap en de particulieren naar aanleiding van het innen van de eigen middelen afgezien: volgens artikel 6, lid 1, van genoemd besluit worden bedoelde middelen van de Gemeenschap door de Lid-Staten geheven overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Dit algemene beginsel is toegepast in verordening nr. 2/71, en met name in de artikelen 1 en 2, lid 1. Overigens heeft het Hof het reeds bevestigd in zijn arrest van 25 oktober 1972, Haegeman tegen Commissie, zaak 96-71 (Jurisprudentie 1972, blz. 1005).

Hetgeen geldt voor de middelen geldt ook voor de uitgaven van de Gemeenschap, zoals de restituties in het kader van het landbouwbeleid. De Lid-Staten wijzen immers de diensten en organen aan die zij machtigen tot uitbetaling van de in de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 bedoelde uitgaven en treffen overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen om ... de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen (verordening nr. 729/70, artikelen 4, lid 1, 7 en 8, lid 1).

Ook al biedt het EEG-Verdrag daartoe een geëigende rechtsgrondslag, toch heeft men ervan afgezien primair aan de Gemeenschap zelf de taak toe te vertrouwen om in rechte tegen particulieren op te treden om de communautaire middelen te vorderen en om het onverschuldigd betaalde terug te vorderen. Enerzijds is het personeelsapparaat waarover de Commissie thans beschikt niet omvangrijk genoeg om een zo ingewikkelde en omvangrijke administratieve taak over te nemen, en anderzijds zijn de Lid-Staten beter uitgerust om in rechte tegen de particulieren op te treden.

Deze oplossing komt overigens overeen met de wijze waarop tot op heden vrij algemeen de taken in het communautaire bestel verdeeld worden, waarbij de instellingen van de Gemeenschap optreden als „administration de conception" en de organen en diensten van de Lid-Staten als „administration d'exécution". Er zijn tal van gevallen waarin de concrete toepassing van de communautaire regelingen aan de Lid-Staten wordt toevertrouwd en waarbij de Lid-Staten optreden als organen van „het indirect communautair bestuur". De omstandigheid dat het ten deze om financiële verplichtingen van de particulieren gaat, maakt in dit opzicht geen verschil uit.

Volgens de Commissie behoeven de vragen van het Hof van Beroep over de institutionele problemen niet uitdrukkelijk te worden beantwoord voor de beslechting van het hoofdgeding. Immers of men zich uitspreekt voor de stelling van de delegatie dan wel voor die van de verdeling van bevoegdheden, voor het medebewind dan wel voor het optreden voor rekening of in het belang van de Gemeenschap, is ten deze van ondergeschikt belang. In ieder geval houdt de tekst van de desbetreffende communautaire bepalingen met voldoende duidelijkheid enerzijds voor de Lid-Staten de verplichting in om in rechte op te treden

en verschaft de tekst anderzijds aan de Lid-Staten voor zover nodig de rechtsgrondslag daartoe.

Volgens de Commissie kan de tweede vraag als volgt worden beantwoord:

De artikelen 1, 2 en 13 van verordening nr. 2/71 van de Raad gegeven ter uitvoering van het besluit van 21 april 1970 houden in dat het in rechte optreden in verband met de inning van ontdoken heffingen in eerste instantie de taak is van de bevoegde diensten en instellingen van de Lid-Staten.

Krachtens artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is het in rechte optreden om ten onrechte uitgekeerde restituties bij de uitvoer terug te vorderen in eerste instantie de taak van de bevoegde diensten en instellingen van de Lid-Staten.

Overwegende dat ter terechtzitting van 7 maart 1974 de partijen Van den Avenne en Joosen, de regeringen van België en van Luxemburg en de Commissie mondelinge opmerkingen hebben gemaakt;

Overwegende dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 2 april 1974 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Hof van Beroep te Brussel bij arresten van 5 maart 1971 (in de zaken 178 en 179-73) en 28 februari 1973 (in de zaak 180-73), ingekomen ter griffie op respectievelijk 30 oktober en 6 november 1973, het Hof van Justitie twee gelijkluidende prejudiciële vragen heeft gesteld over de uitlegging van verordening nr. 25 van de Raad van 4 april 1962 inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB nr. 30/62, blz. 991) en van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB nr. L 94, blz. 13) alsmede van het besluit van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB nr. L 94, blz. 19);

2 Overwegende dat uit het dossier blijkt dat de vragen zijn gesteld in het kader van strafgedingen wegens sluikuitvoer en sluikinvoer van onder de gemeenschappelijke marktordeningen vallende produkten, waarin de Belgische Staat en het Groothertogdom Luxemburg als burgerlijke partijen veroordeling hebben verzocht van de betrokkenen alsmede van de voor hen burgerlijk aansprakelijke rechtspersonen tot de terugbetaling van de onrechtmatig verkregen restituties bij de uitvoer en de betaling van de ontdoken heffingen bij de invoer;

3 dat, in verband met de bewering van enkele beklaagden dat als gevolg van de invoering van een gemeenschappelijk landbouwbeleid en met name van de

regels ter financiering daarvan, niet langer de Lid-Staten doch de Europese Economische Gemeenschap belang heeft bij de inning van de heffingen en de verlening van de restituties, de nationale rechter een beslissing op dit punt noodzakelijk achtte voor het wijzen van zijn vonnis;

4 Overwegende dat op de drie reeksen gelijkluidende vragen bij één arrest kan worden geantwoord;

5 dat, waar deze vragen strekken ter verduidelijking van de eventuele processrechtelijke gevolgen van de toekenning van eigen middelen aan de Gemeenschap, waarbij de eerste betrekking heeft op het Gemeenschapsrecht tijdens de overgangsperiode en de tweede op het Gemeenschapsrecht in het stadium van de gemeenschappelijke markt, termen aanwezig zijn eerst deze laatste vraag te behandelen;

6 Overwegende dat daarbij wordt gevraagd of verordening nr. 729/70 en het Raadsbesluit van 21 april 1970 en de desbetreffende uitvoeringsbepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat vanaf het inwerkingtreden van bedoelde bepalingen alle soevereine bevoegdheden in verband met de eigen financiële inkomsten en uitgaven met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Lid-Staten op de Gemeenschap overgegaan zijn, zodat (1) voortaan alleen de Gemeenschap titularis is van de bevoegdheid om in verband met genoemde inkomsten en uitgaven in rechte op te treden, en (2) de eventuele bevoegdheid van de Lid-Staten om de Gemeenschap bij het innen of uitbetalen behulpzaam te zijn, niet langer kan worden beschouwd als een eigen (eventueel met de Gemeenschap gedeelde) bevoegdheid van de Lid-Staten, maar als een bevoegdheid voor rekening van de Gemeenschap;

7 dat, zo deze vraag bevestigend wordt beantwoord, voorts wordt gevraagd of zulks dan ook niet geldt, omdat de overdracht van soevereine bevoegdheden onmiddellijk werkt, voor eisen in rechte ingesteld na of hangende op het ogenblik van het inwerkingtreden van genoemde bepalingen in verband met voordien voorgevallen feiten en/of ontstane rechten;

8 Overwegende dat ingevolge artikel 2 van verordening nr. 25/62 in het eindstadium van de gemeenschappelijke markt de ontvangsten uit de heffingen op de invoer van landbouwprodukten uit derde landen „ten goede komen aan de Ge-

meenschap en bestemd zijn voor dekking van de uitgaven der Gemeenschap", waarbij de Raad tijdig een begin dient te maken met de in artikel 201 van het Verdrag voorgeschreven procedure ten einde deze bepalingen ten uitvoer te leggen;

9 dat genoemd artikel 2 eveneens bepaalt dat in het eindstadium van de gemeenschappelijke markt de restituties bij uitvoer van landbouwprodukten naar derde landen worden gefinancierd door het EOGFL;

10 dat ter uitvoering van deze bepaling en van de artikelen 201 tot 209 van het Verdrag, verordening nr. 729/70 en het besluit van 21 april 1970 een regeling bevatten voor de financiering van de uitvoerrestituties door het Fonds en voor de verwerking van alle ontvangsten uit de landbouwheffingen in de begroting van de Gemeenschappen;

11 Overwegende dat de genoemde bepalingen weliswaar voorschrijven dat de opbrengst van de landbouwheffingen en de financiering van de restituties bij uitvoer naar derde landen, als eigen middelen en uitgaven, in de begroting van de Gemeenschappen worden verwerkt, doch niets nader zeggen omtrent de eventuele bevoegdheden van de Gemeenschapsautoriteiten om tot de inning van deze heffingen en tot toekenning of betaling van deze restituties over te gaan;

12 dat artikel 4 van verordening nr. 729/70 bepaalt dat de Lid-Staten de diensten en organen aanwijzen die zij machtigen tot uitbetaling van de bedoelde uitgaven en met name aan de Commissie inlichtingen verstrekken over „administratieve en boekhoudkundige voorschriften voor de betalingen in verband met de uitvoering van de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten";

13 dat dit artikel tevens bepaalt dat de Commissie aan de Lid-Staten de nodige middelen ter beschikking stelt, opdat de aangewezen diensten en organen de bedoelde betalingen verrichten „overeenkomstig de communautaire voorschriften en de nationale wetgevingen";

14 dat artikel 8 van de verordening bepaalt dat de Lid-Staten „overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen

treffen om . . . onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen" en dat „indien algehele terugvordering uitblijft, de Gemeenschap de financiële gevolgen . . . draagt, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn";

15 dat voorts het besluit van 21 april 1970 in artikel 6 bepaalt dat de betrokken communautaire middelen door de Lid-Staten worden geheven „overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, die daartoe in voorkomend geval worden gewijzigd", waarbij de Lid-Staten deze middelen ter beschikking van de Commissie stellen;

16 Overwegende dat uit deze bepalingen volgt dat de Lid-Staten belast blijven met de vervolgingen en vorderingen in het kader van de stelsels van heffingen en restituties en te dien einde jegens de justitiabelen blijven optreden;

17 dat hieruit volgt dat aan de hoedanigheid van de Lid-Staten en hun nationale autoriteiten om partij te zijn in gedingen over de terugbetaling van ontdoken communautaire ontvangsten of ten onrechte betaalde bedragen, niet wordt afgedaan door de gevolgen van de toekenning van eigen middelen aan de Gemeenschap;

18 Overwegende dat deel b) van de vraag slechts is gesteld voor geval deel a) bevestigend zou worden beantwoord en dus zonder voorwerp is geraakt;

19 dat de eerste vraag eveneens zonder voorwerp is geraakt daar het ontkennend antwoord op de tweede vraag noodzakelijkerwijs een zelfde antwoord op de eerste vraag meebrengt;

Ten aanzien van de kosten

20 Overwegende dat de kosten, door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Franse Regering wegens indiening hunner opmerkingen bij het

Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking komen en 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,

uitspraak doende op de door het Hof van Beroep te Brussel bij arresten van 5 maart 1971 en 28 februari 1973 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Aan de hoedanigheid van de Lid-Staten en hun nationale autoriteiten om partij te zijn in gedingen over de terugbetaling van ontdoken communautaire ontvangsten of ten onrechte betaalde bedragen, wordt niet afgedaan door de gevolgen van de toekenning van eigen middelen aan de Gemeenschap.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vier april negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 2 APRIL 1974[1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de drie zaken die U ter fine van een prejudiciële beslissing door het Hof van Beroep te Brussel zijn voorgelegd gaat het eigenlijk telkens om een en dezelfde rechtsvraag; de zaken zijn dan ook terecht gevoegd en bij de feiten behoeft niet lang te worden stilgestaan.

1 — Vertaald uit het Duits.