I sag 117/83

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

KARL KÖNECKE GMBH & CO. KG. FLEISCHWARENFABRIK, Bremen,

mod

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1071/68 af 25. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til den private oplagring inden for oksekødssektoren (EFT 1968 II, s. 349) mht. adgangen til efterfølgende at erklære en sikkerhedsstillelse, som med urette er blevet frigivet, for fortabt og inddrage denne,

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformand Y. Galmot og dommerne O. Due, U. Everling og C. Kakouris,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Sagsøgeren i hovedsagen, Karl Könecke GmbH & Co. KG (herefter benævnt

»Könecke«), havde over for sagsøgte i hovedsagen, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt BALM) forpligtet sig til for et tidsrum af fire måneder at oplagre 150 tons fersk oksekød af fællesskabsoprindelse henhørende under pos. 02.01 A II a) 1 bb) 11 i den fælles toldtarif (herefter benævnt FTT). Imidlertid havde Könecke i virkeligheden foretaget oplagring af frosne, udbenede okseforfjerdinger, der var blevet importeret til Fællesskabet fra Den kinesiske Folkerepublik. Da BALM havde konstateret dette, tilbagekaldte den ved afgørelser af 26. maj 1976 dels støtten på 290 067,51 DM tildelt i henhold til Kommissionens forordning nr. 1071/68 af 25. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til den private oplagring inden for oksekødssektoren (EFT 1968 II, s. 349), dels frigivelsen af den i medfør af forordningens artikel 4 stillede sikkerhed. BALM krævede endvidere støtten tilbagebetalt og erklærede sikkerhedsstillelsen for fortabt. Endvidere afgav BALM modregningserklæring for et beløb svarende til sikkerhedsstillelsen med en fordring af samme størrelse, der tilkom Könecke.

Könecke indbragte BALM's afgørelser for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main og påstod sig tilkendt 115 290 DM (sikkerhedsstillelsens beløb) hos BALM.

De ansvarlige interessenter og ansatte i Karl Könecke GmbH & Co. KG blev ved upåanket dom afsagt af Landgericht Bremen idømt frihedsstraf, henholdsvis bøde, for de beskrevne forhold.

Den forelæggende ret, Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, nærer betydelig tvivl med hensyn til karakteren af den pågældende sikkerhedsstillelse. Retten har indledningsvis anført, at forordning nr. 1071/68 ikke indeholder hjemmel til at omgøre afgørelser om at frigive en sikkerhedsstillelse, samt at der ikke andetsteds i fællesskabsretten findes en sådan hjemmel og har dernæst foretaget en gennemgang af foreliggende muligheder i tysk ret for at omgøre en afgørelse om at frigive en sikkerhedsstillelse. Verwaltungsgericht har i den foreliggende sag fundet, at sikkerhedsstillelsens retlige karakter udelukker, at den tyske forvaltningslovs artikel 48 kan finde anvendelse, og den finder endvidere, at det følger af selve sikkerhedsstillelsens natur, at når den én gang er frigivet, kan den ikke længere kræves tilbage.

Herefter har Verwaltungsgericht endvidere behandlet BALM's mulighed for at kræve et beløb svarende til størrelsen af den frigivne sikkerhedsstillelse, hvis den i forordning nr. 1071/68 fastsatte sikkerhedsstillelsesordning indeholder hjemmel til et krav på en pengeydelse, som skal sikres af sikkerhedsstillelsen, og såfremt kravets betingelser i øvrigt er opfyldt. Efter at have udelukket, at der er tale om en konventionalbod, da oplagreren ikke har mulighed for at træde tilbage fra sine forpligtelser, medmindre der er tale om force majeure, har Verwaltungsgericht anført, at da fortabelsen af sikkerhedsstillelsen fremkaldes af forudgående, retsstridige handlinger, er der i det foreliggende tilfælde snarest tale om pålæggelse af en bødestraf. Der foreligger således et sanktionskrav, hvis gennemførelse sikres ved sikkerhedsstillelsen. I et sådant tilfælde kan BALM ikke længere søge fyldestgørelse for dette sanktionskrav i sikkerhedsstillelsen, fordi denne ikke længere er til stede, men BALM kan gøre sanktionskravet gældende og af Könecke kræve bøden betalt.

For så vidt der således er tale om en bøde, mener Verwaltungsgericht at stå over for spørgsmålet, om et sådant system er foreneligt med trinhøjere fællesskabsret. De pågældende regler

stemmer da ikke overens med de almindelige retsgrundsætninger, som i medlemsstaterne gælder i strafferetten, og som ifølge Domstolens dom af 14. maj 1974 (sag 4/73, Nold, Sml. 1974, s. 491) også har gyldighed som fællesskabsret. Navnlig foreligger der en tilsidesættelse af fire grundsætninger, som i Forbundsrepublikken Tyskland har grundlovskraft, nemlig sætningerne:

a) in dubio pro reo,

b) nulla poena sine culpa,

c) proportionalitetsgrundsætningen og

d) ne bis in idem.

På denne baggrund har Verwaltungsgericht forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Indeholder artikel 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1071/68 af 25. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til den private oplagring inden for oksekødssektoren (EFT 1968 II, s. 349) en bemyndigelse for de nationale interventionsorganer til atter at inddrage sikkerhedsstillelser, som efter oplagringsperiodens udløb med urette er blevet frigivet?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende: er nationale regler, der dels hjemler omgørelse af en retsstridig afgørelse om at frigive en sikkerhedsstillelse, dels hjemler tilbagesøgning af sikkerhedsstillelser efter oplagringsperiodens udløb, forenelig med fællesskabsretten?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende: er nationale regler af den i spørgsmål 2 nævnte art, som overlader interventionsorganet et skøn med hensyn til omgørelse af afgørelsen om at frigive sikkerhedsstillelsen og dermed tilbagesøgning af sikkerhedsstillelsen, forenelig med fællesskabsretten?

4) Såfremt spørgsmålene 1 og 2 besvares bekræftende: hvilken form for krav sikres ved sikkerhedsstillelsen i medfør af artikel 4 i forordning (EØF) nr. 1071/68?

5) Såfremt spørgsmål 4 besvares med, at det krav, der sikres ved sikkerhedsstillelsen, er en strafsanktion, spørges, hvorvidt artikel 4 i forordning (EØF) nr. 1071/68 og den i bestemmelsen forudsatte strafsankton strider mod trinhøjere fællesskabsret?«

Forelæggelseskendelsen er blevet registreret på Domstolens justitskontor den 27. juni 1983.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for De europæiske Fællesskabers Domstol er der til Domstolen indgivet skriftlige indlæg af kontorchef M. Seidel og ekspeditionssekretær E. Röder fra forbundsministeriet for økonomi, samt af Kommissionen ved J. Sack, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

Ved kendelse af 7. december 1983 har Domstolen besluttet at henvise sagen til femte afdeling.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har imidlertid stillet en række spørgsmål til Kommissionen, som denne skulle besvare inden den 21. januar 1984.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Forbundsrepublikken Tysklands regering har i sit indlæg foreslået, at det første spørgsmål besvares benægtende, og har

gjort gældende, at artikel 4 i forordning nr. 1071/68 ikke omfatter tilfælde, hvor en sikkerhedsstillelse er blevet frigivet med urette. Regeringen mener heller ikke, at der andetsteds i fællesskabsretten findes bestemmelser om spørgsmålet.

Regeringen har dernæst foreslået, at det andet spørgsmål besvares bekræftende, og har i denne forbindelse henvist til Domstolens praksis (se dom af 21. 9. 1983, sag 205-215/82, Deutsche Milchkontor, Sml. s. 2633). Medlemsstaternes kompetence omfatter ikke kun indførelsen af processuelle bestemmelser vedrørende tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb, men også udstedelsen af materielle regler. Regeringen har herved henvist til dom af 12. juni 1980 (sagerne 119 og 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft, Sml. 1980, s. 1863), navnlig dennes præmis 10 (s. 1879) og generaladvokatens forslag (a. st., s. 1884).

Forbundsrepublikken Tysklands regering mener endvidere, at principperne fra retspraksis om tilbagesøgning af fejlagtigt betalte beløb kan overføres til situationen med en sikkerhedsstillelse, der er frigivet med urette. Sikkerhedsstillelsens karakter er ikke til hinder herfor. Regeringen har dernæst påberåbt sig dommen af 17. december 1970 (sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235), navnlig dennes præmis 18 (s. 240), hvorefter sikkerhedsstillelsen skal sikre gennemførelsen af en frivilligt indgået forpligtelse. Efter regeringens opfattelse har sikkerhedsstillelsen i den foreliggende sag til formål at sikre ikke alene »et potentielt, fremtidigt (penge-) krav«, som Verwaltungsgericht mener, men også overholdelsen af fællesskabsretten, som er en integreret del af kontrakten, og hvis anvendelse ikke bliver genstandsløs ved, at sikkerhedsstillelsen frigives. Det er i overensstemmelse hermed, at femte betragtning til forordning nr. 1071/68 omtaler sikkerhedsstillelsen som en garanti.

Regeringen finder derfor, at en overtrædelse også skal tages i betragtning, selv efter sikkerhedsstillelsens frigivelse, idet der ellers ville ske en tilsidesættelse af principperne om ligebehandling og om fællesskabsrettens ens anvendelse, hvis kun overtrædelser konstateret under oplagringsperioden blev mødt med sanktioner. Således giver fællesskabsretten medlemsstaterne ikke blot ret til at kræve tilbagebetaling af en sikkerhedsstillelse frigivet med urette, men den pålægger medlemsstaterne dette.

Forbundsregeringen har dernæst foreslået, at det tredje spørgsmål besvares benægtende. Som i svaret på det andet spørgsmål har regeringen anført, at principperne om ligebehandling og om fællesskabsrettens ensartede anvendelse er til hinder for, at spørgsmålet om tilbagesøgning af en sikkerhed overlades til de nationale interventionsorganers skøn. Regeringen har herved henvist til dommen af 6. maj 1982 (sag 146, 192 og 193/81, Baywa AG, Sml. 1982, s. 1503), navnlig dommens præmis 30 (s. 1535).

Vedrørende det fjerde spørgsmål har regeringen anført, at de krav, som garanteres gennem den sikkerhedsstillelse, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1071/68, går ud på at kræve af oplagreren, at denne opfylder sine kontraktmæssige forpligtelser, således at formålet med støtte til privat oplagring som et

markedsdirigerende instrument kan opfyldes. Efter regeringens opfattelse udgør hverken tilbagesøgning af støtten eller fremsættelse af et eventuelt erstatningskrav tilstrækkelige forholdsregler over for overtrædelser på dette område. Hvis f.eks. oplagreren sælger det oplagrede oksekød før tiden, kan han ikke mødes med et erstatningskrav, da skaden ikke kan opgøres. Følgelig er sikkerhedsstillelsen nødvendig som sanktion for at hindre spekulationsforretninger vedrørende det oplagrede kød, jfr. herved dommen af 23. februar 1983 (sag 66/82, Fromançais, præmis 12, Sml. 1983, s. 395).

Endvidere har regeringen bemærket, at det ved sikkerhedsstillelsen sikrede krav, der bedst kan sammenlignes med en aftalt bod, ikke udgør en strafferetlig sanktion (jfr. den førnævnte dom i sagen Internationale Handelsgesellschaft).

Forbundsregeringen har endelig foreslået, at det femte spørgsmål besvares benægtende. Til støtte herfor har regeringen anført, at den sanktion, der tilsigtes med sikkerhedsstillelsen, ikke er en kriminalretlig straf. Selv om der imidlertid ikke er tale om en sådan, skal proportionalitetsgrundsætningen iagttages. Der må således foretages en prøvelse af de anvendte midlers nødvendighed og deres afpasning efter det tilstræbte formål. Regeringen har her henvist til Domstolens domme af 11. maj 1977 (sagerne 99 og 100/76, De Beste Boter, Sml. 1977, s. 861, navnlig præmis 11, s. 873), af 29. april 1982 (sag 147/81, Merkur Fleisch-Import, Sml. 1982, s. 1389, navnlig præmis 12, s. 1397) og førnævnte dom i Fromançais-sagen (navnlig præmisserne 7 ff.).

Forbundsrepublikken Tysklands regering har endelig anført, at sikkerhedsstillelsen er nødvendig for at hindre spekulation med oplagret oksekød, og at anbringendet om, at sikkerhedsstillelsen ikke står i forhold til det tilstræbte formål, i lyset af de omtalte domme må forkastes. Endelig bør det her i sagen nævnes, at overtrædelsen af de forpligtelser, som påhvilede oplagreren, endog medførte straffedom over de personer, der handlede på Köneckes vegne.

Kommissionen har indledningsvis bemærket, at forordning nr. 1071/68 set ud fra et retsterminologisk synspunkt, ikke er fuldt tilfredsstillende affattet. Når således artikel 3, stk. 1, litra e), og artikel 4 i forordningen taler om en »sikkerhedsstillelse«, er der — i hvert fald delvis — tale om en urigtig betegnelse. Efter Kommissionens opfattelse omfatter »ordningen med sikkerhedsstillelse« to elementer: ved at indgå kontrakten forpligter oplagreren af kødet sig til at erlægge en konventionalbod, hvis betaling garanteres ved sikkerhedsstillelse. Set ud fra et sprogligt synspunkt er det kun det andet led i denne ordning, som klart kommer til udtryk i forordningen, men indholdsmæssigt kan det ikke betvivles, at der er tale om en ordning med konventionalbod. Det fremgår af artikel 4, stk. 2, i Rådets forordning nr. 989/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af de almindelige regler for ydelse af støtte til privat oplagring af oksekød (EFT 1968 I, s. 254), samt af forordning nr. 1071/68, der henviser hertil, at sikkerhedsstillelsen ikke skal sikre tilbagebetalingen af en støtte, der er blevet ydet med urette, men udgør en

supplerende sanktion i det tilfælde, hvor aftaleparten ikke overholder sine kontraktsmæssige forpligtelser. Der er således tale om den typiske funktion for en konventionalbod inden for privatretten. Dette betyder, at spørgsmålet om tilbagesøgning af sikkerhedsstillelsen ikke længere er aktuelt.

Når »sikkerhedsstillelsesordningen« således betyder, at oplagreren indgår på en bestemmelse om en konventionalbod, betyder den blotte frigivelse af sikkerhedsstillelsen ikke, at konventionalboden ikke længere kan kræves. Hvis det således viser sig, at denne er forfaldet, fordi oplagreren ikke har overholdt kontraktens forpligtelser, kan betalingen af det tilsvarende beløb kræves uafhængigt af, om sikkerhedsstillelsen til sikring af denne betaling er blevet frigivet med urette eller ej. At frigive sikkerhedsstillelsen fjerner blot sikringsmidlet og ikke den materielle fordring, som den i kontrakten fastsatte konventionalbod tager sigte på.

Kommissionen mener endvidere, at artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1071/68 skal fortolkes således, at konventionalboden forfalder, når kontraktens forpligtelser ikke overholdes. Det første og det fjerde præjudicielle spørgsmål bør derfor besvares på følgende måde: Artikel 4 i Kommissionens forordning nr. 1071/68 indeholder ingen bemyndigelse for de nationale interventionsorganer til at tilbagesøge sikkerhedsstillelser, der er frigivet med urette efter denne bestemmelse. Imidlertid udelukker den med urette skete frigørelse af sikkerhedsstillelsen ikke, at den ifølge forordningens artikel 4, stk. 3, forfaldne konventionalbod også kan gøres gældende efter frigivelsen af den for boden stillede sikkerhed.

Vedrørende det andet og tredje præjudicielle spørgsmål er det Kommissions opfattelse, at en national gennemførelsesbestemmelse om tilbagesøgning af sikkerhedsstillelsen ikke er støttet på fællesskabsretten. Hvis sådanne regler derimod omfattede anvendelsen af en konventionalbod i den tidligere nævnte betydning, ville sådanne regler ikke alene være dækket af fællesskabsretten, men endog være krævet af denne. Der foreligger på området heller ingen skønsmargen, eftersom den aftalte bod i alle tilfælde forfalder, når kontraktens bestemmelser ikke overholdes. En skønsmargen ville føre til forskelsbehandling inden for fællesmarkedet uden objektiv begrundelse (jfr. tidligere nævnte Baywadom).

Kommissionen foreslår derfor, at det andet og tredje spørgsmål besvares således: nationale regler, der hjemler omgørelse af en retsstridig afgørelse om at frigive sikkerhedsstillelsen i medfør af forordning nr. 1071/68 og at tilbagesøge sikkerhedsstillelsens beløb, er ikke forenelig med fællesskabsretten. Derimod er det kompetente interventionsorgan også efter sikkerhedsstillelsens frigivelse forpligtet til at inddrive den ifølge forordning nr. 1071/68 forfaldne konventionalbod.

Vedrørende det femte spørgsmål finder Kommissionen, at hvis Domstolen måtte erklære artikel 4 i forordning nr. 1071/68 for ugyldig, fordi den foreskriver en konventionalbod, så måtte dommen samtidig få virkning for artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning nr. 989/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af de almindelige regler for ydelse af støtte til privat oplagring af oksekød (EFT 1968 I, s. 254).

Kommissionen har dernæst bemærket, at Verwaltungsgericht *a priori* ikke anser artikel 4 som en bestemmelse om en civilretlig konventionalbod, men sidestiller den med en strafferetlig bøde og som følge heraf vurderer den i lyset af en række generelle strafferetlige principper. Kommissionen kan ikke tilslutte sig rettens synspunkt, idet den finder, at den pågældende bestemmelse skal fortolkes i lyset af de almindelige retsprincipper, der gælder for konventionalbøder.

Kommissionens kompetence til at foreskrive disse bøder fremgår utvivlsomt af artikel 8 i Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179) og af artikel 4, stk. 2, i førnævnte forordning nr. 989/68.

Såfremt der ikke fandtes en yderligere sanktion foruden tilbagesøgning af støtten i tilfælde af, at oplagringskontrakten overtrædes, ville efter Kommissionens opfattelse fristelsen være stor til eksempelvis at udtage varerne af lageret før fristens udløb, og Kommissionen ville således ikke have noget sikkert overblik over markedsudviklingen, ligesom værdien af hele oplagringsaktionen ville være truet. Kommissionen henviser her til dommen af 17. december 1970 (sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235).

For så vidt angår de enkelte punkter, som Verwaltungsgericht har behandlet, vedrørende den retlige gyldighed af artikel 4 i forordning nr. 1071/68, mener Kommissionen, at der ikke kan antages at foreligge en tilsidesættelse af princippet »in dubio pro reo«, da dette princip efter Kommissionens opfattelse kun finder anvendelse, hvis der er tale om en strafferetlig sanktion. Dette princip finder ikke anvendelse på privatretlige forpligtelser.

For så vidt angår den hævdede tilsidesættelse af princippet »nulla poena sine culpa« kan Verwaltungsgericht's opfattelse, hvorefter dette princip er overtrådt ved, at en juridisk person (kommanditselskabet) har fået pålagt en sanktion for en overtrædelse begået personligt af visse af selskabets repræsentanter, stort set føres tilbage til den forkerte antagelse, at der her er tale om en strafferetlig sanktion. Kommissionen har henvist til tysk ret og bemærket, at den ikke mener, at Verwaltungsgericht's retsopfattelse kan opretholdes. Således finder Kommissionen det så meget mere indlysende, at en juridisk person, der påtager sig en privatretlig forpligtelse, naturligvis også hæfter for en konventionalbod, som forfalder på grund af en af dens repræsentanters adfærd.

For så vidt angår den påståede overtrædelse af princippet »ne bis in idem« har Kommissionen fremhævet, at Verwaltungsgericht igen begår en fejl i og med, at retten fejlagtigt sidestiller en privatretlig konventionalbod med en strafferetlig sanktion. Hvis synspunktet var rigtigt, kunne der selvfølgelig ikke pålægges to selvstændige sanktioner for den samme overtrædelse. Imidlertid gælder princippet »ne bis in idem« ikke i forholdet mellem en konventionalbod og en strafferetlig sanktion.

For så vidt angår proportionalitetsgrundsætningen finder Kommissionen, at den foreliggende sag ikke nødvendiggør en stillingtagen til proportionaliteten af reglerne i artikel 4 i forordning nr. 1071/68. Efter Kommissionens opfattelse har Könecke på to punkter groft tilsidesat sine kontraktsmæssige forpligtelser, hvilket — således som det fremgår af straffedommen — er sket med forsæt: det oplagrede kød var ikke frisk kød i

den nævnte forordnings forstand, og der var ikke tale om kød af fællesskabsoprindelse. Kommissionen har imidlertid under henvisning til Domstolens dom af 21. juni 1979 (sag 240/78, Atalanta, Sml. 1979, s. 2137) erkendt, at proportionalitetsgrundsætningen — selv om den foreliggende sag ikke nødvendiggør stillingtagen — i fuldt omfang skal tillægges virkning i Kommissionens bestemmelse. Imidlertid har den pågældende forordning overholdt princippet, idet sikkerhedsstillelsen kun inddrages forholdsmæssigt i de tilfælde, hvor den manglende del af oplagringsmængden overstiger 10 %.

På grundlag af det foregående har Kommissionen foreslået at besvare det femte spørgsmål som følger: Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1071/68. Uanset de i artikel 4, stk. 3, indeholdte præciseringer (jfr. førnævnte forordning nr. 1071/68) forbliver artikel 4, stk. 2, 2. pkt., i Rådets forordning (EØF) nr. 989/68 anvendelig i den forstand, at det kompetente organ kan erklære konventionalboden og følgelig sikkerhedsstillelsen for helt eller delvis fortabt alt efter overtrædelsens alvor.

III — Mundtlig forhandling

Sagsøgeren i hovedsagen ved advokat C. Volkmann, Bremen, og Kommissionen ved J. Sack, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. april 1984.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. juni 1984.

Præmisser

1 Ved kendelse af 26. maj 1983, indgået til Domstolens justitskontor den 27. juni 1983, har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende bl.a. fortolkningen og gyldigheden af artikel 4 i Kommissionens forordning nr. 1071/68 af 25. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til den private oplagring inden for oksekødssektoren (EFT 1968 II, s. 349).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag anlagt mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt BALM) af en tysk virksomhed, som i medfør af førnævnte forordning havde forpligtet sig til for et tidsrum af fire måneder at oplagre en vis mængde fersk oksekød af fælles-

skabsoprindelse, og som ved oplagringsperiodens udløb fik frigivet de sikkerheder, som firmaet i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 4 havde stillet i form af bankgaranti.

3 Senere konstaterede toldvæsenets undersøgelsesafdeling til bekæmpelse af toldsvig m.v., at sagsøgeren i hovedsagen havde oplagret frosset kød med oprindelse i Den kinesiske Folkerepublik. Efter at have konstateret dette tilbagekaldte BALM sine afgørelser om tildeling af støtte og frigivelse af sikkerhedsstillelserne, krævede den ydede støtte tilbagebetalt og erklærede sikkerhedsstillelserne for fortabt. Endvidere afgav BALM modregningserklæring for et beløb svarende til sikkerhedsstillelsen med en fordring af samme størrelse, der tilkom sagsøgeren i hovedsagen. Under en straffesag blev de ansvarlige interessenter og ansatte i firmaet idømt frihedsstraf, henholdsvis bøde, for de forhold, der førte til fortabelsen af sikkerhedsstillelsen.

4 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, for hvilken der blev anlagt sag om afgørelserne om at inddrage sikkerhedsstillelsen, var af den opfattelse, at forordning nr. 1071/68 ikke indeholder hjemmel til at ophæve en afgørelse om at frigive sikkerhedsstillelser, og at en sådan hjemmel heller ikke foreligger i andre fællesskabsretlige bestemmelser, navnlig ikke i artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196).

5 I forelæggelseskendelsen har Verwaltungsgericht desuden rejst alvorlig tvivl om, hvorvidt det efter national ret var lovligt at omgøre afgørelsen om at frigive sikkerhedsstillelserne. Retten har herved anført, at da sikkerheden har et garantiformål, kan den ikke længere kræves, når risikoen allerede er blevet aktualiseret. For så vidt angår det tilfælde, at sikkerhedsstillelsesordningen i forordning nr. 1071/68 indeholder grundlag for et krav om en pengeydelse, som skal sikres ved sikkerhedsstillelsen, og forudsætningerne for at kræve pengeydelsen er opfyldt, har Verwaltungsgericht nævnt BALM's eventuelle mulighed for i stedet for at omgøre afgørelserne om at frigive sikkerhedsstillelsen at fremsætte et krav af samme størrelse som det frigivne beløb. Verwaltungsgericht finder imidlertid, at såfremt der består en ret hertil, vil der nærmest være tale om pålæggelse af en bøde, og retten peger i så fald på det spørgsmål, om den pågældende ordning er forenelig med trinhøjere fællesskabsret. Verwaltungsgericht mener således, at der i den foreliggende sag sker en tilsidesættelse af strafferetlige grundsætninger, som er fælles for medlemsstaterne, navnlig fordi der allerede er pålagt de ansvarlige strafferetlige sanktioner.

6 Dette har givet Verwaltungsgericht anledning til at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Indeholder artikel 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1071/68 af 25. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til den private oplagring inden for oksekødssektoren (EFT 1968 II, s. 349) en bemyndigelse for de nationale interventionsorganer til atter at inddrage sikkerhedsstillelser, som efter oplagringsperiodens udløb med urette er blevet frigivet?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende: er nationale regler, der dels hjemler omgørelse af en retsstridig afgørelse om at frigive en sikkerhedsstillelse, dels hjemler tilbagesøgning af sikkerhedsstillelser efter oplagringsperiodens udløb, forenelig med fællesskabsretten?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende: er nationale regler af den i spørgsmål 2 nævnte art, som overlader interventionsorganet et skøn med hensyn til omgørelse af afgørelsen om at frigive sikkerhedsstillelsen og dermed tilbagesøgning af sikkerhedsstillelsen, forenelig med fællesskabsretten?

4) Såfremt spørgsmålene 1 og 2 besvares bekræftende: hvilken form for krav sikres ved sikkerhedsstillelsen i medfør af artikel 4 i forordning (EØF) nr. 1071/68?

5) Såfremt spørgsmål 4 besvares med, at det krav, der sikres ved sikkerhedsstillelsen, er en strafsanktion, spørges, hvorvidt artikel 4 i forordning (EØF) nr. 1071/68 og den i bestemmelsen forudsatte strafsanktion strider mod trinhøjere fællesskabsret?

Første og fjerde spørgsmål

7 Der må i første række tages stilling til de problemer, som er rejst med det første og det fjerde spørgsmål, med henblik på at fastslå, om fællesskabsretten indeholder tilstrækkelig hjemmel til at omgøre en afgørelse om at frigive en sikkerhedsstillelse eller til at kræve betaling af et beløb af samme størrelse som den med urette frigivne sikkerhedsstillelse.

8 I sit indlæg til Domstolen har Forbundsrepublikken Tysklands regering foreslået, at det første spørgsmål besvares benægtende, da artikel 4 i forordning nr. 1071/68 ikke nævner det tilfælde, hvor en sikkerhedsstillelse er blevet frigivet med urette. Regeringen har gjort gældende, at der ikke findes andre fællesskabsbestemmelser på området. Derimod mener regeringen, at prin-

cippet i EØF-traktatens artikel 5 pålægger medlemsstaterne at kræve tilbagebetaling af en sikkerhedsstillelse, der er frigivet med urette. Regeringen har videre anført, at hovedformålet med sikkerhedsstillelsesordningen er at sikre, at oplagringskontrakten opfyldes, og at fællesskabsretten overholdes. En tilsidesættelse af virksomhedens forpligtelser skal tillægges betydning selv efter sikkerhedsstillelsens frigivelse, for at det kan undgås, at den, hos hvem en overtrædelse først er blevet konstateret efter frigivelsen, ikke får en fortrinsstilling i forhold til den, hos hvem der er afsløret overtrædelser forinden.

9 Kommissionen har gjort gældende, at ved indgåelsen af oplagringskontrakten påtager oplagreren sig i virkeligheden to forpligtelser, nemlig dels en forpligtelse til i givet fald at betale en konventionalbod, dels en forpligtelse til at stille sikkerhed for betalingen heraf. Kommissionen finder det beklageligt, at kun den sidste forpligtelse har fundet klart udtryk i vedkommende forordning. Således opretholdes forpligtelsen til at betale selv efter frigivelsen af sikkerhedsstillelsen. Når det viser sig, at oplagreren ikke har opfyldt kontrakten, kan man ikke retablere eller tilbagesøge sikkerheden, men man kan kræve betaling af et tilsvarende beløb i form af en konventionalbod.

10 Det må med den forelæggende ret og Kommissionen antages, at det ikke er muligt at kræve retablering af en sikkerhed, når den risiko, for hvilken den er blevet stillet, allerede er blevet aktualiseret. I denne forstand kan sikkerheden ikke tilbagesøges, hvis den er blevet frigivet med urette efter oplagringsperiodens udløb. Det må herefter undersøges, om — som hævdet af Kommissionen — sikkerhedsstillelsesordningen rent faktisk omfatter en forpligtelse til at betale en aftalt eller administrativt fastsat bod, en forpligtelse der adskiller sig fra kravet om sikkerhedsstillelse, og som fortsat eksisterer også efter frigivelse af sikkerheden.

11 Herved skal det bemærkes, at en sanktion, selv en sådan, der ikke har karakter af en straf, kun kan pålægges i henhold til en klar og utvetydig hjemmel. Ved besvarelsen af det første og det fjerde præjudicielle spørgsmål må der således tages stilling til, om artikel 4 i forordning nr. 1071/68 udgør en sådan hjemmel, hvorved artiklen må fortolkes ud fra sin ordlyd, kontekst og formål.

12 Artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Ved kontraktsafslutningen skal lagerindehaveren stille en sikkerhed, der ikke overstiger 50 % af det i kontrakten anførte støttebeløb; denne sikkerhed kan præsteres i rede penge eller i form af en kaution fra et kreditinstitut, der opfylder de i den pågældende medlemsstat stillede krav.

2. Sikkerhedens størrelse fastsættes i forbindelse med fastsættelsen af støttebeløbet eller ved udbydelsen i licitation.

3. Sikkerheden forfalder med sit fulde beløb, såfremt forpligtelserne ifølge kontrakten ikke overholdes; anbringes og holdes imidlertid mindre end 90 % af den i kontrakten aftalte mængde under overholdelse af givne frister på lager, forfalder sikkerheden for den manglende del af den i artikel 3, stk. 1, litra a), nævnte mængde.

4. Sikkerheden forfalder ikke, såfremt lagerindehaveren på grund af force majeure har været forhindret i at overholde de ovenfor omtalte forpligtelser.«

13 Selv om denne artikel på visse andre punkter indeholder detaljerede regler, indeholder den ingen udtrykkelig bestemmelse om det tilfælde, at en sikkerhedsstillelse frigives med urette. Heller ikke de øvrige bestemmelser i forordningen eller dens betragtninger indeholder udtalelser herom. Det samme gælder Rådets forordning nr. 989/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af de almindelige regler for ydelse af støtte til privat oplagring af oksekød (EFT 1968 I, s. 254). Ingen af de pågældende bestemmelser fastsætter udtrykkeligt pålæggelse af en bod, det være sig en aftalt eller af anden art, der adskiller sig fra fortabelse af sikkerhedsstillelsen, og indeholder heller ikke udtrykkelig hjemmel til at indføje en sådan bestemmelse i de kontrakter, der skal indgås med de erhvervsdrivende.

14 For så vidt angår den sikkerhedsstillelsesordning, der er indført i forbindelse med import og eksport af landbrugsprodukter, har Domstolen i sin dom af 17. december 1970 (sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235) udtalt, at sikkerhedsstillelsens formål var at sikre, at de indførsler eller udførsler, for hvilke der begæres licens, faktisk gennemføres, for at de kompetente myndigheder forsvarligt kan anvende interventionsmulighederne, så som opkøb, henlæggelse på og udtagelse af lager, fastsættelse

af eksportrestitutioner, gennemførelse af beskyttelsesforanstaltninger og valg af forholdsregler mod omlægninger i samhandelen. Domstolen tilføjede, at de erhvervsdrivendes forpligtelse ville være uden virkning, hvis dens overholdelse ikke sikredes ved passende midler, og at ordningen med sikkerhedsstillelse er mere hensigtsmæssig end en ordning med efterfølgende bøder. Endelig fandt Domstolen, at ordningen med sikkerhedsstillelse ikke kan sidestilles med straf, idet den kun udgør en garanti for gennemførelsen af en frivilligt påtaget forpligtelse.

15 På samme måde har den i forbindelse med privat oplagring indførte sikkerhedsstillelsesordning til formål at sikre, at den erhvervsdrivende opfylder sin oplagringsforpligtelse som beskrevet i fællesskabsreglerne og den indgåede kontrakt. Det nævnte formål kan ikke støtte en fortolkning af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1071/68, hvorefter der skal betales et beløb svarende til sikkerheden, hvis denne er blevet frigivet med urette efter oplagringsperiodens udløb. På det tidspunkt kan oplagringsforpligtelsen ikke længere opfyldes, og betalingen vil ikke længere kunne tjene som sikring af transaktionens reelle gennemførelse, men ville udelukkende udgøre en sanktion for misligholdelse af den påtagne forpligtelse.

16 Som den tyske regering har gjort gældende, kan manglen på en sådan sanktion udgøre en lakune i sikkerhedsstillelsesordningen ved, at den, som opnår frigivelse af sikkerhedsstillelsen ved urigtige erklæringer, undgår at fortabe den. Dette argument ville være egnet til at støtte en fortolkning som af regeringen og Kommissionen antaget, såfremt vedkommende ordning muliggjorde en sådan fortolkning under hensyn til sin ordlyd og sit formål. Alene er det imidlertid ikke tilstrækkeligt til at udgøre en klar og utvetydig hjemmel til at pålægge en sanktion.

17 Det første og det fjerde spørgsmål må herefter besvares således, at artikel 4 i Kommissionens forordning nr. 1071/68 af 25. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til den private oplagring inden for oksekødssektoren ikke indeholder hjemmel for de nationale interventionsorganer til efter oplagringsperiodens udløb at tilbagesøge med urette frigivne sikkerhedsstillelse eller at pålægge de erhvervsdrivende økonomiske sanktioner svarende til størrelsen af den således frigivne sikkerhedsstillelse.

Andet spørgsmål

18 Ved det andet spørgsmål søger den nationale ret klarlagt, om en national lovgivning, der dels hjemler omgørelse af en retsstridig afgørelse om at frigive en sikkerhedsstillelse, dels hjemler tilbagesøgning af sikkerhedsstillelsen efter oplagringsperiodens udløb, er forenelig med fællesskabsretten.

19 Som allerede anført ovenfor finder den tyske regering, at fællesskabsretten pålægger medlemsstaterne at tilbagesøge en med urette frigivet sikkerhedsstillelse, hvorimod Kommissionen mener, at man ikke kan kræve en sådan tilbagebetaling, men at medlemsstaterne skal kræve betaling af et tilsvarende beløb i form af en konventionalbod. For så vidt angår den nærmere gennemførelse heraf, er den tyske regering og Kommissionen enige om, at den fornødne nærmere regulering heraf er overladt til den nationale lovgivning inden for de rammer, der er fastsat i Domstolens praksis om nationale myndigheders tilbagesøgningskrav i forbindelse med deres forvaltning af de fælles markedsordninger.

20 Under hensyn til Domstolens svar på det første og fjerde spørgsmål skal det fremhæves, at fællesskabsordningen om ydelse af støtte til privat oplagring inden for oksekødssektoren skal anses for en udtømmende ordning i den forstand, at den ikke giver medlemsstaterne ret til i deres nationale retssystem at pålægge de erhvervsdrivende en forpligtelse, som ikke har hjemmel i fællesskabsordningen, med det formål at dække en eventuel lakune heri. Det modsatte vil kun gælde, såfremt de generelle fællesskabsbestemmelser om de nationale myndigheders forvaltning af de fælles markedsordninger indeholder en tilstrækkelig bemyndigelse hertil.

21 I den forbindelse har den forelæggende ret med rette henvist til artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, i hvilken det bestemmes, at »medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for ... at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt ... på grund af uregelmæssigheder ...«. Som af Verwaltungsgericht anført vedrører denne bestemmelse tilbagesøgning af beløb, der finansieres af Den europæiske Udviklings- og Garantifond for

Landbruget, og den kan ikke udvides til også at omfatte inddrivelse af en bøde, som ikke har hjemmel i fællesskabsordningen, selv om det inddrevne beløb i form af denne bøde i praksis til syvende og sidst ville falde på de nationale myndigheder ved en nedsættelse af de af Fonden finansierede udgifter.

22 Det bør tilføjes, at nævnte artikel 8 ligeledes pålægger medlemsstaterne en pligt til at træffe de fornødne foranstaltninger til i overensstemmelse med national ret at forfølge uregelmæssigheder begået i forbindelse med tildelte beløb. Ovennævnte konstatering berører ikke de nationale myndigheders ret og pligt til at retsforfølge en erhvervsdrivende, som har opnået frigivelse af sikkerhedsstillelsen ved svigagtige forhold. I mangel af en bestemmelse, der bemyndiger myndighederne til at kræve betaling af et beløb svarende til den frigivne sikkerhedsstillelse, kan en sådan fremgangsmåde, i hvert fald delvis, afhjælpe den ulempe, som den tyske regering har peget på.

23 Det andet spørgsmål må herefter besvares således, at en national lovgivning, der dels hjemler omgørelse af en retsstridig afgørelse om at frigive en sikkerhedsstillelse, dels hjemler tilbagesøgning af sikkerhedsstillelsen efter oplagringsperiodens udløb, ikke er forenelig med fællesskabsretten, hvilket forhold imidlertid ikke påvirker de nationale myndigheders ret og pligt til i henhold til den nationale lovgivning at retsforfølge en erhvervsdrivende, der har fået sikkerhedsstillelsen frigivet ved svigagtige forhold.

24 Henset til svarene på det første, andet og fjerde spørgsmål er de øvrige blevet uden genstand.

Sagens omkostninger

25 De udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (femte afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 26. maj 1983, for ret:

1. Artikel 4 i Kommissionens forordning nr. 1071/68 af 25. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til den private oplagring inden for oksekødssektoren indeholder ingen hjemmel for de nationale interventionsorganer til efter oplagringsperiodens udløb at tilbagesøge med urette frigivne sikkerhedsstillelser eller at pålægge de erhvervsdrivende økonomiske sanktioner svarende til størrelsen af den således frigivne sikkerhedsstillelse.

2. En national lovgivning, der dels hjemler omgørelse af en retsstridig afgørelse om at frigive en sikkerhedsstillelse, dels hjemler tilbagesøgning af sikkerhedsstillelsen efter oplagringsperiodens udløb, er ikke forenelig med fællesskabsretten, hvilket forhold imidlertid ikke påvirker de nationale myndigheders ret og pligt til i henhold til den nationale lovgivning at retsforfølge en erhvervsdrivende, der har fået sikkerhedsstillelsen frigivet ved svigagtige forhold.

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxemburg den 25. september 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

D. Louterman
Fuldmægtig

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident