In zaak 117/83,

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

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

en

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, te Frankfurt/Main,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging en de geldigheid van verordening nr. 1071/68 van de Commissie van 25 juli 1968 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag in de sector rundvlees (PB L 180 van 1968, blz. 19), met betrekking tot de mogelijkheid om een ten onrechte vrijgegeven waarborg achteraf verbeurd te verklaren en weer op te eisen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, Y. Galmot, kamerpresident, O. Due, U. Everling en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

Verzoekster in het hoofdgeding, Karl Könecke GmbH & Co. KG (hierna: ver-

zoekster), had zich tegenover verweerster in het hoofdgeding, de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (hierna: verweerster), verbonden om gedurende vier maanden 150 ton vers rundvlees afkomstig uit de Gemeenschap — ex post 02.01 A II a) 1 bb) 11 van het gemeenschappelijk douanetarief (hierna: GDT) — op te slaan. In werkelijkheid evenwel sloeg verzoekster bevroren ontbeende voorvoeten van runderen op, die uit de Volksrepubliek China in de Gemeenschap waren ingevoerd. Nadat zij dit had vastgesteld, herriep verweerster bij besluiten van 26 mei 1976 de steun ten bedrage van DM 290 067,51, toegekend overeenkomstig verordening nr. 1071/68 van de Commissie van 25 juli 1968 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag in de sector rundvlees (PB L 180 van 1968, blz. 19), alsmede de vrijgifte van de krachtens artikel 4 van die verordening gestelde waarborg, waartoe zij inmiddels was overgegaan. Zij vorderde de steun terug en verklaarde de waarborg verbeurd. Ten aanzien van de waarborg paste verweerster compensatie toe met een even hoge vordering die verzoekster op haar had.

Verzoekster stelde bij het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main beroep in tegen verweersters besluiten en vorderde tegelijkertijd dat zij zou worden veroordeeld tot betaling van DM 115 290 (het bedrag van de waarborg).

De aansprakelijke vennoten en personeelsleden van de vennootschap Karl Könecke GmbH & Co. KG werden bij uitvoerbaar vonnis van het Landgericht Bremen ter zake van bedoelde feiten veroordeeld tot gevangenisstraffen respectievelijk geldboeten.

De verwijzende rechterlijke instantie, het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, koestert ernstige twijfels nopens de aard van de betrokken waarborg. Na te hebben opgemerkt dat verordening nr. 1071/68 geen wettelijke grondslag biedt voor de herroeping van het besluit tot vrijgifte van de waarborg en dat zulk een grondslag evenmin elders in het gemeenschapsrecht is te vinden, onderzoekt het Verwaltungsgericht of het Duitse recht een rechtsgrondslag voor een dergelijk besluit kan bieden. Volgens het Verwaltungsgericht staat het rechtskarakter van de waarborg in de weg aan toepassing van artikel 48 van de Duitse wet betreffende de administratieve rechtspleging (Verwaltungsverfahrensgesetz) en volgt overigens uit de aard van de waarborg dat deze, eenmaal vrijgegeven, niet meer kan worden opgeëist.

Vervolgens ziet het Verwaltungsgericht nog de mogelijkheid onder ogen, dat verweerster een bedrag ten belope van de vrijgegeven waarborgsom zou kunnen vorderen, indien de waarborgregeling van verordening nr. 1071/68 een grondslag biedt voor een aanspraak op de geldelijke prestatie waarvoor de waarborg als zekerheid diende, en indien aan de voorwaarden voor deze aanspraak is voldaan. Er kan geen sprake zijn van een contractueel boetebeding, aangezien de opslaghouder zich — behoudens overmacht — niet aan zijn verplichtingen mag onttrekken. Aangezien de verbeurte van de waarborg het gevolg is van een voorafgaand onrechtmatig handelen, gaat het in het onderhavige geval eerder om de oplegging van een geldboete. Er bestaat een sanctierecht, waarvoor de waarborg als zekerheid is gesteld. In dit geval kan verweerster zich weliswaar niet meer op de waarborg verhalen omdat deze niet meer bestaat, doch heeft zij wel het recht om een sanctie op te leggen en van verzoekster betaling van de geldboete te vorderen.

Indien het inderdaad om een geldboete gaat, vraagt het Verwaltungsgericht zich af, of zulk een regeling verenigbaar is met gemeenschapsrecht van hogere rang.

De betrokken bepalingen verdragen zich immers niet met de in het strafrecht van de Lid-Staten geldende algemene rechtsbeginselen, die volgens 's Hofs arrest van 15 mei 1974 (zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491) ook in het gemeenschapsrecht toepasselijk zijn. Het betreft hoofdzakelijk vier beginselen, die in de Bondsrepubliek Duitsland tot het grondwettelijk recht behoren:

a) in dubio pro reo,

b) nulla poena sine culpa,

c) het evenredigheidsbeginsel,

d) ne bis in idem.

Om die redenen stelt het Verwaltungsgericht de volgende prejudiciële vragen:

„1. Zijn de nationale interventiebureaus ingevolge artikel 4 van verordening (EEG) nr. 1071/68 van de Commissie van 25 juli 1968 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende toekenning van steun aan de particuliere opslag in de sector rundvlees (PB L 180 van 1968, blz. 19), gerechtigd, na het verstrijken van de opslagperiode ten onrechte vrijgegeven waarborgen weer op te eisen?

2. Zo de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: is een nationale regeling krachtens welke een in strijd met het recht genomen besluit tot vrijgifte van een waarborg kan worden ingetrokken en de waarborgsom na het verstrijken van de opslagperiode weer kan worden opgeëist, verenigbaar met het gemeenschapsrecht?

3. Zo de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: is een nationale regeling als bedoeld in de tweede vraag, die de intrekking van het besluit tot vrijgifte en het weer opeisen van de waarborg aan het oordeel van het interventiebureau overlaat, verenigbaar met het gemeenschapsrecht?

4. Zo de eerste of de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: welke is de aanspraak tot zekerheid waarvan de waarborg van artikel 4 van verordening (EEG) nr. 1071/68 wordt gesteld?

5. Zo de vierde vraag aldus moet worden beantwoord, dat de aanspraak tot zekerheid waarvan de waarborg wordt gesteld, een sanctierecht is, is dan artikel 4 van verordening (EEG) nr. 1071/68 en het daarin neergelegde sanctierecht in strijd met gemeenschapsrecht van hogere rang?"

De verwijzingsbeschikking is op 27 juni 1983 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel en E. Röder, respectievelijk Ministerialrat en Regierungsdirektor bij het Bondsministerie van Economische Zaken, en door de Commissie, vertegenwoordigd door J. Sack, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Bij beschikking van 7 december 1983 heeft het Hof besloten de zaak naar de Vijfde kamer te verwijzen.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Commissie evenwel verzocht, vóór 21 januari 1984 schriftelijk enkele vragen te beantwoorden.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* geeft in haar schriftelijke opmerkingen in overweging, de eerste vraag ont-

kennend te beantwoorden, omdat artikel 4 van verordening nr. 1071/68 niet het geval betreft dat een waarborg ten onrechte is vrijgegeven. Andere bepalingen terzake bestaan er in het gemeenschapsrecht niet.

De tweede vraag moet op grond van 's Hofs rechtspraak bevestigend worden beantwoord (arrest van 21. 9. 1983, gevoegde zaken 205-215/82, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633). Met betrekking tot de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen zijn de Lid-Staten niet enkel bevoegd om procedureregels vast te stellen, doch ook ten aanzien van het materiële recht. Te dezen verwijst de Duitse regering naar het arrest van 12 juni 1980 (gevoegde zaken 119 en 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft, Jurispr. 1980, blz. 1863, met name r.o. 10), en de desbetreffende conclusie van de advocaat-generaal (blz. 1884).

De in de rechtspraak betreffende de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen geformuleerde beginselen kunnen ook toepassing vinden in het geval van een ten onrechte vrijgegeven waarborg. De aard van de waarborg verzet zich daar niet tegen. De Duitse regering verwijst voorts naar het arrest van 17 december 1970 (zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125, inzonderheid r.o. 18), waar het heet dat de waarborg de nakoming van een vrijwillig aangegane verbintenis garandeert. In het onderhavige geval is de waarborg, anders dan de verwijzende rechter meent, niet uitsluitend bedoeld als zekerheid voor een „potentiële toekomstige geldvordering"; daarnaast moet zij ook de naleving van het gemeenschapsrecht garanderen, dat noodzakelijk deel uitmaakt van de overeenkomst en door de vrijgifte van de waarborg niet ophoudt van toepassing te zijn. Deze opvatting ligt ten grondslag aan de vijfde overweging van verordening nr. 1071/68, betreffende de waarborg als garantie.

De rechtsschending moet dus ook na de vrijgifte van de waarborg in aanmerking worden genomen; zou men enkel de tijdens de opslagperiode vastgestelde schendingen bestraffen, dan zou dat inbreuk maken op de beginselen van gelijke behandeling en van eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht. Het gemeenschapsrecht geeft de Lid-Staten dus niet slechts de mogelijkheid om een ten onrechte vrijgegeven waarborg weer op te eisen, het verplicht hen zelfs daartoe.

De derde vraag zou ontkennend moeten worden beantwoord. Evenals bij de tweede vraag wijst de Duitse regering erop, dat het onverenigbaar ware met de beginselen van gelijke behandeling en van eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht, indien de beslissing om de waarborg weer op te eisen, werd overgelaten aan het oordeel van het nationale interventiebureau. Zij baseert haar standpunt op het arrest van 6 mei 1982 (gevoegde zaken 146, 192 en 193/81, Baywa, Jurispr. 1982, blz. 1503, inzonderheid r.o. 30).

Met betrekking tot de vierde vraag merkt de Duitse regering op, dat de in artikel 4 van verordening nr. 1071/68 bedoelde waarborg dient tot zekerheid van de jegens de opslaghouder bestaande aanspraak, dat deze zijn contractuele verplichtingen nakomt, zodat het doel

van de steun als middel tot marktoriëntatie kan worden bereikt. Noch terugvordering van de steun noch een eventuele schadevordering is een adequaat middel om contractbreuk op dit gebied tegen te gaan. Indien bijvoorbeeld een opslaghouder het opgeslagen rundvlees te vroeg verkoopt, is een vordering tot schadevergoeding niet mogelijk omdat de schade niet precies kan worden becijferd. De waarborg als sanctiemiddel is dus noodzakelijk om speculatieve transacties met het opgeslagen vlees te voorkomen (zie daaromtrent het arrest van 23. 2. 1983, zaak 66/82, Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395, inzonderheid r.o. 12).

Voorts kan de aanspraak waarvoor de waarborg tot zekerheid dient, het best met een contractueel boetebeding worden vergeleken, en betreft het geen strafrechtelijke sanctie (zie voormeld arrest in de zaak Internationale Handelsgesellschaft).

De vijfde vraag zou naar het oordeel van de Duitse regering ontkennend moeten worden beantwoord. Zij herinnert eraan dat de waarborg, als sanctie beschouwd, geen strafrechtelijke sanctie is. Maar ook zonder strafsanctie moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen. Daartoe moet worden nagegaan of de aangewende middelen noodzakelijk zijn en evenredig aan het beoogde doel. Te dezen verwijst de Duitse regering naar 's Hofs arresten van 11 mei 1977 (gevoegde zaken 99 en 100/76, De Beste Boter, Jurispr. 1977, blz. 861, inzonderheid r.o. 11), 29 april 1982 (zaak 147/81, Merkur Fleisch-Import, Jurispr. 1982, blz. 1389, inzonderheid r.o. 12) en voormeld arrest-Fromançais (inzonderheid r.o. 7 e.v.).

De Duiste regering meent dat de waarborg noodzakelijk is om speculaties met het opgeslagen rundvlees te voorkomen, en dat ingevolge voornoemde arresten het middel betreffende de onevenredigheid van de sanctie geen doel treft. In casu moet er bovendien op worden gewezen, dat de niet-nakoming van de verplichtingen van de opslaghouder eveneens aanleiding heeft gegeven tot een strafrechtelijke veroordeling van de voor rekening van verzoekster optredende personen.

De *Commissie* wijst er in de eerste plaats op, dat verordening nr. 1071/68 wat de juridische terminologie betreft, niet onberispelijk is geformuleerd. Ofschoon artikel 3, lid 1, sub e, en artikel 4 van de verordening van een „waarborg" spreken, is deze term althans ten dele onjuist. De „cautieregeling" omvat in feite twee elementen: bij het sluiten van de overeenkomst aanvaardt de opslaghouder een contractueel boetebeding en de betaling van de boete wordt door de waarborgstelling verzekerd. Taalkundig gezien komt alleen het tweede onderdeel van deze regeling in de verordening duidelijk tot uitdrukking, doch dat het contractueel boetebeding deel uitmaakt van de regeling, staat buiten kijf. Uit artikel 4, lid 2, van verordening nr. 989/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de steunverlening aan de particuliere opslag in de sector rundvlees (PB L 169 van 1968, blz. 10), en uit verordening nr. 1071/68, die naar de voorgaande verwijst, blijkt dat de waarborg niet bedoeld is om de terugbetaling van een ten onrechte uitgekeerd steunbedrag te verze-

keren, doch een bijkomende sanctie is voor het geval dat de aangegane verplichtingen niet worden nagekomen. Dit is de typische functie van het burgerrechtelijk boetebeding. De vraag of de waarborg weer kan worden opgeëist, is dus volstrekt niet terzake.

Waar de „cautieregeling" in werkelijkheid de aanvaarding door de opslaghouder van een contractueel boetebeding impliceert, betekent de enkele vrijgifte van de waarborg niet, dat de contractueel bedongen boete niet meer kan worden opgeëist. Wanneer immers blijkt dat deze boete inderdaad verschuldigd is omdat de opslaghouder zich niet aan zijn contractuele verplichtingen heeft gehouden, dan kan betaling van het desbetreffende bedrag worden gevorderd, onverschillig of de ter verzekering van deze betaling gestelde waarborg al dan niet ten onrechte is vrijgegeven. De vrijgifte van de waarborg doet alleen de zekerheid verdwijnen, maar laat het materiële recht dat voortvloeit uit de wilsovereenstemming betreffende de boeteclausules, onverlet.

Artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1071/68 moet derhalve aldus worden uitgelegd, dat de contractuele boete opeisbaar wordt wanneer de contractuele verplichtingen niet worden nagekomen. De eerste en de vierde prejudiciële vraag moeten mitsdien worden beantwoord als volgt: artikel 4 van verordening nr. 1071/68 machtigt de nationale interventiebureaus niet om ten onrechte krachtens deze bepaling vrijgegeven waarborgsommen weer op te eisen. Dat een waarborg ten onrechte is vrijgegeven, sluit evenwel niet uit, dat de ingevolge artikel 4, lid 3, van de verordening verschuldigd geworden contractuele boete ook na vrijgifte van de tot zekerheid daarvan gestelde waarborg wordt opgeëist.

Met betrekking tot de tweede en de derde prejudiciële vraag is de Commissie de mening toegedaan, dat een nationale wettelijke regeling die de terugvordering van de waarborg mogelijk maakt, niet op het gemeenschapsrecht kan steunen. Mocht zulk een regeling evenwel betrekking hebben op de toepassing van een contractueel bedongen sanctie als hierboven bedoeld, dan zou zij niet alleen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, doch zelfs beantwoorden aan een door het gemeenschapsrecht gesteld vereiste. In dit opzicht kan geen sprake zijn van enige discretionaire bevoegdheid, aangezien de contractuele boete in elk geval verbeurd is wanneer de contractuele verplichtingen niet worden nagekomen. Een discretionaire bevoegdheid zou aanleiding geven tot een objectief niet gerechtvaardigd verschil in behandeling binnen de gemeenschappelijke markt (zie voormeld arrest-Baywa).

De Commissie geeft dan ook in overweging, de tweede en de derde prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt: een nationale wettelijke regeling die het mogelijk maakt dat een op verordening nr. 1071/68 steunend, doch ten onrechte genomen besluit tot vrijgifte van een waarborg wordt ingetrokken en dat de waarborgsom weer wordt opgeëist, is onverenigbaar met het gemeenschapsrecht. Daarentegen is het bevoegde interventiebureau ook na vrijgifte van de waarborg gehouden, de krachtens verordening nr. 1071/68 verbeurde contractuele boete in te vorderen.

Met betrekking tot de vijfde vraag is de Commissie van oordeel dat, zo het Hof artikel 4 van verordening nr. 1071/68 ongeldig zou verklaren voor zover het in een boetebeding voorziet, het arrest tevens gevolgen dient te hebben voor artikel 4, lid 2, van verordening nr. 989/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de steunverlening aan de particuliere opslag in de sector rundvlees (PB L 169 van 1968, blz. 10).

De Commissie wijst er voorts op, dat het Verwaltungsgericht artikel 4 niet a priori leest als een bepaling die een burgerrechtelijk boetebeding voorziet, doch veeleer aan een strafrechtelijke boete denkt en deze bepaling dus toetst aan een aantal algemene beginselen van het strafrecht. De Commissie kan deze zienswijze niet delen, omdat zij van mening is dat de betrokken bepaling moet worden uitgelegd aan de hand van de algemene rechtsbeginselen betreffende boetebedingen.

Dat de Commissie bevoegd is om zulke boeten in te voeren, blijkt met stelligheid uit artikel 8 van verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148 van 1968, blz. 24), en uit artikel 4, lid 2, van voormelde verordening nr. 989/68.

Indien er in geval van schending van de opslagovereenkomst geen bijkomende sanctie was naast de terugvordering van de steun, dan zou men — aldus de Commissie — in de verleiding kunnen komen om de waar nog vóór afloop van de opslagtermijn uit entrepot te nemen; de Commissie zou zich dan geen betrouwbaar beeld meer kunnen vormen van de marktontwikkeling en het nut van het hele opslagbeleid zou twijfelachtig worden. De Commissie verwijst dienaangaande naar het arrest van 17 december 1970 (zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125).

Wat de specifieke punten betreft, die het Verwaltungsgericht in verband met de rechtsgeldigheid van artikel 4 van verordening nr. 1071/68 ter sprake brengt, meent de Commissie, dat er geen sprake kan zijn van schending van het beginsel „in dubio pro reo", aangezien dit enkel gelding heeft in strafzaken, maar niet ten aanzien van privaatrechtelijke verplichtingen.

Het beginsel „nulla poena sine culpa" zou volgens het Verwaltungsgericht zijn geschonden doordat een rechtspersoon (de commanditaire vennootschap) gestraft is voor een onrechtmatig handelen van sommigen zijner vertegenwoordigers; deze opvatting berust op de onjuiste gedachte dat het hier om een strafsanctie gaat. De Commissie refereert aan het Duitse recht en wijst erop, dat de rechtsopvatting van het Verwaltungsgericht bij toetsing daaraan geen stand houdt. Het is daarentegen volstrekt duidelijk dat een rechtspersoon die een privaatrechtelijke verplichting op zich neemt, vanzelfsprekend ook de contractueel bedongen boete moet betalen die door het gedrag van één zijner vertegenwoordigers is verbeurd.

Voor wat de beweerde schending van het beginsel „ne bis in idem" betreft, wijst de Commissie erop, dat het Verwaltungsgericht ook hier de fout maakt, het privaatrechtelijk boetebeding gelijk te stellen met een strafrechtelijke sanctie. Als dit inderdaad het geval was, zou het niet mogelijk zijn voor een zelfde vergrijp twee verschillende sancties op te leggen. Bij samenloop van boetebeding en strafrechtelijke sanctie is het beginsel „ne bis in idem" evenwel niet van toepassing.

Met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel is de Commissie van oordeel, dat in casu niet behoeft te worden nagegaan of de regeling van artikel 4 van verordening nr. 1071/68 wel met dit beginsel in overeenstemming is. Verzoekster is in tweeërlei opzicht ernstig — en zoals blijkt uit de strafrechtelijke veroordeling, opzettelijk — te kort geschoten in de nakoming van haar contractuele verplichtingen: haar opslag betrof geen vers vlees, zoals de verordening verlangt, en

bovendien was het vlees niet van oorsprong uit de Gemeenschap. Onder verwijzing naar het arrest van 21 juni 1979 (zaak 240/78, Atalanta, Jurispr. 1979, blz. 2137) erkent de Commissie evenwel dat het evenredigheidsbeginsel — ook al speelt het in het onderhavige geval geen rol — in de regelingen van de Commissie ten volle tot zijn recht moet komen. In de betrokken verordening is dit echter het geval, want de waarborg wordt slechts verhoudingsgewijs verbeurd in gevallen waarin meer dan 10 % van de voor opslag bestemde hoeveelheid ontbreekt.

Mitsdien geeft de Commissie in overweging, de vijfde vraag te beantwoorden als volgt: bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 4 van verordening nr. 1071/68 van de Commissie zouden kunnen aantasten. Ongeacht de in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1071/68 vervatte preciseringen, blijft artikel 4, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 989/68 van de Raad evenwel van toepassing in die zin, dat de bevoegde instantie gemachtigd is om een contractuele boete op te leggen en de waarborg dus ook geheel of gedeeltelijk verbeurd te verklaren naar gelang van de ernst van de contractbreuk.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 11 april 1984 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door C. Volkmann, advocaat te Bremen, en de Commissie, vertegenwoordigd door J. Sack als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 20 juni 1984 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 26 mei 1983, ingekomen ten Hove op 27 juni daaraanvolgend, heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main krachtens artikel 177 EEG-Verdrag prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en de geldigheid van artikel 4 van verordening nr. 1071/68 van de Commissie van 25 juli 1968 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag in de sector rundvlees (PB L 180 van 1968, blz. 19).

2 Deze vragen zijn opgeworpen in een geding tussen de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (hierna: BALM) en een Duitse onderneming die zich, met toepassing van voormelde verordening, ertoe had verbonden om gedurende vier maanden een zekere hoeveelheid vers rundvlees,

afkomstig uit de Gemeenschap, op te slaan, en na het verstrijken van de opslagperiode de vrijgifte had verkregen van de door haar krachtens artikel 4 van die verordening in de vorm van een bankgarantie gestelde waarborg.

3 Nadien stelden de opsporingsdiensten van de douane vast, dat verzoekster bevroren vlees afkomstig uit de Volksrepubliek China had opgeslagen. Daarop herriep de BALM haar besluiten houdende vaststelling van de steun en vrijgifte van de waarborg; zij vorderde de steun terug en verklaarde voorts de waarborg verbeurd. Voor het bedrag van de waarborg paste de BALM compensatie toe met een even hoge vordering die de onderneming op haar had. Ter zake van de feiten naar aanleiding waarvan de waarborg verbeurd is verklaard, zijn de verantwoordelijke vennoten en werknemers van de onderneming in een strafprocedure veroordeeld tot vrijheidsstraffen en geldboeten.

4 Tegen de besluiten tot verbeurdverklaring van de waarborg is beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht, dat van oordeel is dat aan voornoemde verordening nr. 1071/68 niet de bevoegdheid kan worden ontleend om besluiten tot vrijgifte van een waarborg te herroepen, en dat een dergelijke bevoegdheid evenmin kan worden ontleend aan andere bepalingen van gemeenschapsrecht, inzonderheid niet aan artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94 van 1970, blz. 13).

5 In zijn verwijzingsbeschikking formuleert het Verwaltungsgericht voorts ernstige twijfel aan de mogelijkheid dat het besluit tot vrijgifte van een waarborg krachtens nationaal recht kan worden herroepen. Aangezien de waarborg een zekerheid is, kan hij niet meer worden opgeëist wanneer het risico zich reeds heeft verwezenlijkt. Voor zover de waarborgregeling van verordening nr. 1071/68 een grondslag zou bieden voor een aanspraak op de geldelijke prestatie waarvoor de waarborg als zekerheid dient, en voor zover aan de voorwaarden voor deze aanspraak zou zijn voldaan, ziet het Verwaltungsgericht nog de mogelijkheid onder ogen, dat de BALM, in plaats van de vrijgifte van de waarborg te herroepen, van de onderneming een bedrag ten belope van de vrijgegeven waarborgsom zou kunnen vorderen. Mocht er inderdaad sprake zijn van zulk een recht, dan gaat het volgens het Verwaltungsgericht echter eerder om het recht om een geldboete op te leggen, in welk geval zijns inziens de vraag rijst of de betrokken regeling verenigbaar is met gemeenschapsrecht van hogere rang. In casu zou er dan sprake zijn van schending van bepaalde strafrechtelijke beginselen die alle Lid-Staten gemeen hebben, met name gelet op de strafsancties waartoe de betrokkenen reeds zijn veroordeeld.

6 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht het Hof van Justitie de volgende vragen gesteld:

„1. Zijn de nationale interventiebureaus ingevolge artikel 4 van verordening (EEG) nr. 1071/68 van de Commissie van 25 juli 1968 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag in de sector rundvlees (PB L 180 van 1968, blz. 19), gerechtigd, na het verstrijken van de opslagperiode ten onrechte vrijgegeven waarborgen weer op te eisen?

2. Zo de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: is een nationale regeling krachtens welke een in strijd met het recht genomen besluit tot vrijgifte van een waarborg kan worden ingetrokken en de waarborgsom na het verstrijken van de opslagperiode weer kan worden opgeëist, verenigbaar met het gemeenschapsrecht?

3. Zo de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: is een nationale regeling als bedoeld in de tweede vraag, die de intrekking van het besluit tot vrijgifte en het weer opeisen van de waarborg aan het oordeel van het interventiebureau overlaat, verenigbaar met het gemeenschapsrecht?

4. Zo de eerste of de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: welke is de aanspraak tot zekerheid waarvan de waarborg van artikel 4 van verordening (EEG) nr. 1071/68 wordt gesteld?

5. Zo de vierde vraag aldus moet worden beantwoord, dat de aanspraak tot zekerheid waarvan de waarborg wordt gesteld, een sanctierecht is, is dan artikel 4 van verordening (EEG) nr. 1071/68 en het daarin neergelegde sanctierecht in strijd met gemeenschapsrecht van hogere rang?"

De eerste en de vierde vraag

7 In de eerste plaats moeten de met de eerste en de vierde vraag opgeworpen problemen worden onderzocht, teneinde vast te stellen of het gemeenschapsrecht een toereikende rechtsgrondslag oplevert om een besluit tot vrijgifte van een waarborg te herroepen dan wel om betaling te vorderen van een bedrag overeenkomend met de ten onrechte vrijgegeven waarborg.

8 In haar opmerkingen voor het Hof geeft de regering van de Bondsrepubliek Duitsland in overweging de eerste vraag ontkennend te beantwoorden, omdat artikel 4 van verordening nr. 1071/68 niet het geval betreft dat een waarborg ten onrechte is vrijgegeven, terwijl andere bepalingen desbetreffend in het gemeenschapsrecht ontbreken. Anderzijds zouden de Lid-Staten inge-

volge de uit artikel 5 EEG-Verdrag voortvloeiende beginselen verplicht zijn om een ten onrechte vrijgegeven waarborg weer op te eisen. De waarborgregeling zou in de eerste plaats bedoeld zijn om de uitvoering van de opslagovereenkomst en de naleving van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Wanneer een onderneming die verplichtingen niet nakomt, dan dient dit, ook na de vrijgifte van de waarborg, gevolgen te hebben, teneinde te voorkomen dat degene wiens overtreding tot na de vrijgifte onopgemerkt is gebleven, in een gunstiger situatie komt te verkeren dan degenen wier overtredingen voordien reeds aan het licht zijn gekomen.

9 De Commissie stelt dat de opslaghouder met het sluiten van het opslagcontract in feite twee verplichtingen aanvaardt, te weten om in voorkomend geval een contractuele boete te betalen en om tot zekerheid van de betaling van die boete een waarborg te stellen. Helaas zou enkel laatstbedoelde verplichting in de verordening duidelijk tot uitdrukking zijn gebracht. De betalingsverplichting zou echter ook na de vrijgifte van de waarborg blijven bestaan. Wanneer blijkt dat de opslaghouder zich niet aan de overeenkomst heeft gehouden, zou de waarborg niet opnieuw gesteld of opgeëist kunnen worden, doch zou wel betaling van het overeenkomstige bedrag als contractuele boete gevorderd kunnen worden.

10 Gelijk de nationale rechter en de Commissie opmerken, kan niet worden verlangd dat de zekerheid opnieuw wordt gesteld wanneer het risico met het oog waarop zij aanvankelijk was gesteld, zich al heeft verwezenlijkt. In deze zin kan de waarborg niet meer worden opgeëist wanneer hij na de opslagperiode ten onrechte is vrijgegeven. De vraag is dus of, zoals de Commissie betoogt, de waarborgregeling inderdaad een verplichting inhoudt om een contractuele of administratieve boete te betalen, welke verplichting moet worden onderscheiden van die om zekerheid te stellen, en geacht moet worden ook na vrijgifte van de waarborg voort te bestaan.

11 Dienaangaande zij erop gewezen, dat — al dan niet strafrechtelijke — sancties slechts kunnen worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat. Om de eerste en de vierde prejudiciële vraag te kunnen beantwoorden, dient dus te worden nagegaan of artikel 4 van verordening nr. 1071/68, gelet op zijn bewoordingen, context en doel, zulk een grondslag oplevert.

12 Artikel 4 luidt als volgt:

„1. Bij het afsluiten van een contract moet door de opslaghouder een waarborg worden gesteld ten bedrage van ten hoogste 50 % van de in dit contract overeengekomen steun, hetzij door betaling in contanten, hetzij in de vorm van een garantie, afgegeven door een kredietinstelling die aan de in iedere Lid-Staat geldende voorwaarden voldoet.

2. De hoogte van een waarborg wordt bepaald bij de vaststelling van het bedrag van de steun of bij het openstellen van de mogelijkheid tot inschrijving.

3. De waarborg wordt geheel verbeurd indien de verplichtingen van het contract niet worden nagekomen; nochtans wordt, indien minder dan 90 % van de in het contract overeengekomen hoeveelheid wordt ingeslagen en gedurende de overeengekomen termijn opgeslagen, de waarborg slechts verbeurd in verhouding tot het ontbrekende deel van de hoeveelheid bedoeld in artikel 3, lid 1, sub a).

4. De waarborg wordt niet verbeurd wanneer als gevolg van overmacht de opslaghouder in de onmogelijkheid verkeert te voldoen aan de hiervoor vermelde verplichtingen."

13 Terwijl dit artikel met betrekking tot sommige andere aspecten tamelijk gedetailleerde voorschriften geeft, bevat het geen enkele uitdrukkelijke bepaling voor de situatie die zich voordoet wanneer een waarborg ten onrechte wordt vrijgegeven. Noch in de andere bepalingen van de verordening noch in de considerans ervan is enige aanwijzing daaromtrent te vinden. Hetzelfde geldt voor verordening nr. 989/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de steunverlening aan de particuliere opslag in de sector rundvlees (PB L 169 van 1968, blz. 10). Geen van de betrokken bepalingen voorziet uitdrukkelijk in de oplegging van een contractuele of andersoortige boete — te onderscheiden van de verbeurte van de waarborg — of maakt het expliciet mogelijk dat in de met de ondernemingen te sluiten overeenkomsten een beding van die strekking wordt opgenomen.

14 Met betrekking tot de waarborgregeling op het gebied van de in- en uitvoer van landbouwprodukten verklaarde het Hof in zijn arrest van 17 december 1970 (zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125), dat deze regeling dient om te garanderen dat import- en exporttransacties waarvoor certificaten worden aangevraagd, werkelijk worden uitgevoerd, teneinde de bevoegde gezagsorganen in staat te stellen een verantwoord gebruik te maken van de interventiemiddelen, zoals bijvoorbeeld aankoop, opslag en verkoop van in opslag genomen voorraden, vaststelling van

exportrestituties, toepassing van vrijwaringsmaatregelen en de keuze van maatregelen ter voorkoming van verkeersverleggingen. Het Hof voegde hieraan toe, dat de verbintenis die de ondernemers op zich nemen, niet effectief zou zijn indien de nakoming ervan niet door passende middelen werd verzekerd, en dat de waarborgregeling zich daartoe beter leent dan een stelsel van geldboeten die achteraf worden opgelegd. Het Hof overwoog tenslotte, dat de waarborgregeling niet op één lijn mag worden gesteld met een strafsanctie, daar zij slechts de nakoming van een vrijwillig aangegane verbintenis garandeert.

15 Op dezelfde wijze beoogt de waarborgregeling op het gebied van de particuliere opslag te verzekeren dat de onderneming haar opslagverplichting overeenkomstig de gemeenschapsregeling en de gesloten overeenkomst naleeft. Dit is echter geen argument om artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1071/68 aldus uit te leggen, dat een bedrag gelijk aan de waarborgsom moet worden betaald wanneer deze na het verstrijken van de opslagperiode ten onrechte is vrijgegeven. In dat stadium kan de opslagverplichting niet meer worden nagekomen en kan de betaling niet meer waarborgen dat de opslag werkelijk plaatsheeft, doch vormt zij uitsluitend een sanctie voor de niet-nakoming van de aangegane verbintenis.

16 Gelijk de Duitse regering heeft opgemerkt, kan het ontbreken van zulk een sanctie een leemte in de waarborgregeling opleveren in die zin, dat degene die door middel van valse verklaringen de vrijgifte van de waarborg bewerkstelligt, eraan ontkomt dat deze wordt verbeurd. Dit argument zou steun kunnen bieden aan een uitlegging als door de Duitse regering en de Commissie wordt voorgestaan, indien althans de betrokken regeling, haar bewoordingen en het ermee beoogde doel in aanmerking genomen, zicht voor zulk een uitlegging zou lenen. Op zich kan het echter niet een duidelijke en eenduidige grondslag voor het opleggen van een sanctie opleveren.

17 Op de eerste en de vierde vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat artikel 4 van verordening nr. 1071/68 van de Commissie van 25 juli 1968 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag in de sector rundvlees, de nationale interventiebureaus niet machtigt om na het verstrijken van de opslagperiode een ten onrechte vrijgegeven waarborg weer op te eisen, noch om aan de ondernemingen geldelijke sancties overeenkomend met het bedrag van de vrijgegeven waarborg, op te leggen.

De tweede vraag

18 Met zijn tweede vraag wenst de nationale rechter te vernemen of een nationale wettelijke regeling krachtens welke een in strijd met het recht genomen besluit tot vrijgifte van een waarborg kan worden ingetrokken en de waarborgsom na het verstrijken van de opslagperiode weer kan worden opgeëist, verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

19 Gelijk hierboven opgemerkt, is de Duitse regering van mening dat het gemeenschapsrecht voor de Lid-Staten de verplichting meebrengt om de teruggave van een ten onrechte vrijgegeven waarborg te verlangen, terwijl de Commissie meent dat zulks niet mogelijk is, doch dat de Lid-Staten de betaling van een overeenkomstig bedrag als contractuele boete dienen te eisen. Ten aanzien van de modaliteiten zijn de Duitse regering en de Commissie overeenstemmend van oordeel, dat de regeling daarvan aan de nationale wetgeving wordt overgelaten, met inachtneming van de grenzen die het Hof heeft gesteld in zijn rechtspraak betreffende de terugvordering van door de nationale instanties in het kader van hun beheer van de gemeenschappelijke marktordeningen onverschuldigd betaalde bedragen.

20 Gelet op het antwoord dat het Hof zojuist op de eerste en de vierde vraag heeft gegeven, zij opgemerkt dat de gemeenschapsregeling betreffende de steunverlening aan de particuliere opslag in de sector rundvlees, als een volledig stelsel is te beschouwen in die zin, dat het de Lid-Staten niet de bevoegdheid laat om een eventuele leemte in dit stelsel aan te vullen door in hun nationaal recht een verplichting voor de ondernemers op te nemen, die geen grondslag heeft in het gemeenschapsrecht. Daarvan zou alleen sprake kunnen zijn wanneer algemene bepalingen van gemeenschapsrecht betreffende het beheer van de gemeenschappelijke marktordeningen door de nationale autoriteiten, daarvoor een toereikende machtiging opleveren.

21 Wat dit laatste punt betreft, verwijst de nationale rechter terecht naar artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, bepalende dat „de Lid-Staten, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen treffen om [. . .] de ingevolge onregelmatigheden [. . .] verloren gegane bedragen terug te vorderen". Zoals het Verwaltungsgericht evenwel opmerkte, heeft deze bepaling betrekking op de terugvordering van door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw gefinancierde bedragen en kan zij niet worden geacht van toepas-

sing te zijn op de inning van een boete die geen wettelijke grondslag in de gemeenschapsregeling vindt, ook niet indien in de praktijk het uit hoofde van deze boete teruggevorderde bedrag door de nationale instanties later in mindering werd gebracht op de door het Fonds gefinancierde uitgaven.

22 Daarbij komt nog dat genoemd artikel 8 de Lid-Staten ook de verplichting oplegt de nodige maatregelen te nemen om de in verband met de toegekende bedragen gepleegde onregelmatigheden overeenkomstig hun nationaal recht te vervolgen. Hetgeen hierboven is vastgesteld, doet niet af aan het recht en de plicht van de nationale instanties om een ondernemer die door bedrieglijke handelingen de vrijgifte van een waarborg heeft bewerkstelligd, te vervolgen. Bij gebreke van een bepaling die die autoriteiten machtigt om betaling van een met de vrijgegeven waarborg overeenkomend bedrag te vorderen, kan door zulk een optreden althans ten dele worden tegemoet gekomen aan het door de Duitse regering gesignaleerde bezwaar.

23 Op de tweede vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat een nationale wettelijke regeling, die de intrekking van een in strijd met het recht genomen besluit tot vrijgifte van een waarborg en de terugvordering van de waarborgsom na het verstrijken van de opslagperiode toelaat, onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, welke omstandigheid evenwel onverlet laat het recht en de plicht van de nationale instanties om een onderneming die door bedrieglijke handelingen de vrijgifte van de waarborg heeft bewerkstelligd, te vervolgen.

24 Gezien het antwoord op de eerste, de tweede en de vierde vraag, behoeven de andere vragen niet te worden beantwoord.

Kosten

25 De kosten door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main bij beschikking van 26 mei 1983 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Artikel 4 van verordening nr. 1071/68 van de Commissie van 25 juli 1968 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag in de sector rundvlees, machtigt de nationale interventiebureaus niet om na het verstrijken van de opslagperiode een ten onrechte vrijgegeven waarborg weer op te eisen, noch om aan de ondernemingen geldelijke sancties overeenkomend met het bedrag van de vrijgegeven waarborg, op te leggen.

2. Een nationale wettelijke regeling, die de intrekking van een in strijd met het recht genomen besluit tot vrijgifte van een waarborg en de terugvordering van de waarborgsom na het verstrijken van de opslagperiode toelaat, is onverenigbaar met het gemeenschapsrecht; deze omstandigheid laat evenwel onverlet het recht en de plicht van de nationale instanties om een onderneming die door bedrieglijke handelingen de vrijgifte van de waarborg heeft bewerkstelligd, te vervolgen.

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 september 1984.

De griffier
voor deze

D. Louterman
Administrateur

De president

A. J. Mackenzie Stuart