Στην υπόθεση 117/83,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Verwaltungsgericht Frankfurt am Main προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 117 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου μεταξύ

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

και

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG,

η έκδοση προδικαστικής απόφασης ως προς την ερμηνεία και το κύρος του κανονισμού 1071/68 της Επιτροπής, της 25ης Ιουλίου 1968, περί των λεπτομερειών εφαρμογής της χορηγήσεως ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 137), όσον αφορά τη δυνατότητα να θεωρηθεί εκ των υστέρων ότι κατέπεσε και να αναζητηθεί η ασφάλεια που κακώς ελευθερώθηκε,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, Y. Galmot, πρόεδρο τμήματος, O. Due, U. Everling και K. Κακούρη, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. VerLoren van Themaat
γραμματέας: J. A. Pompe, βοηθός γραμματέας

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

Περιστατικά

Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι παρατηρήσεις που κατατέθηκαν δυνάμει του άρθρου 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ συνοψίζονται ως εξής:

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, η εταιρία Karl Könecke GmbH & Co. KG (στο εξής προσφεύγουσα), είχε αναλάβει έναντι

του καθού στην κύρια δίκη, του Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung [Ομοσπονδιακού ιδρύματος για την οργάνωση των γεωργικών αγορών] (στο εξής καθού) την υποχρέωση να αποθεματοποιήσει επί τέσσερις μήνες 150 τόνους νωπού βοείου κρέατος της διάκρισης 02.01 A II α 1 66 11 του κοινού δασμολογίου (στο εξής ΚΔ) καταγωγής Κοινότητας. Η προσφεύγουσα όμως είχε στην πραγματικότητα αποθεματοποιήσει κατεψυγμένα εμπρόσθια τεταρτημόρια χωρίς οστά βοειδών που είχαν εισαχθεί στην Κοινότητα από τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας. Όταν διαπίστωσε το γεγονός αυτό, το καθού ανακάλεσε με αποφάσεις της 26ης Μαΐου 1976, την απόφαση σχετικά με την ενίσχυση ύψους 290 067,51 γερμανικών μάρκων (DM) που είχε χορηγήσει σύμφωνα με τον κανονισμό 1071/68 της Επιτροπής, της 25ης Ιουλίου 1968, περί των λεπτομερειών εφαρμογής της χορηγήσεως ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 137), καθώς και την ελευθέρωση — που είχε ήδη εγκρίνει — της ασφάλειας που είχε συσταθεί σύμφωνα με το άρθρο 4 του προαναφερθέντος κανονισμού. Ζήτησε την επιστροφή της ενίσχυσης και θεώρησε ότι η ασφάλεια είχε καταπέσει. Το καθού προέβη στο συμψηφισμό του ποσού της ασφάλειας με ισόποση ανταπαίτηση της προσφεύγουσας.

Η προσφεύγουσα άσκησε προσφυγή κατά των αποφάσεων του καθού ενώπιον του Verwaltungsgericht Frankfurt am Main και ζήτησε συγχρόνως να καταδικαστεί το καθού στην καταβολή 115 290 DM (του ποσού της ασφάλειας).

Για τις παραπάνω ενέργειες οι υπεύθυνοι εταίροι και υπάλληλοι της εταιρίας Karl Könecke GmbH & Co. KG καταδικάστηκαν από το Landgericht Bremen, με απόφαση που έχει καταστεί τελεσίδικη, σε ποινές στερητικές της ελευθερίας ή, κατά περίπτωση, σε χρηματικές ποινές.

Το παραπέμπον δικαστήριο, το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, έχει σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη φύση της επίδικης ασφάλειας. Το Verwaltungsgericht παρατηρεί καταρχάς ότι από τον κανονισμό 1071/68 δεν συνάγεται νομική βάση για την ανάκληση των αποφάσεων που αφορούν την ελευθέρωση της ασφάλειας και ότι δεν υπάρχουν άλλες δυνατότητες να βρεθεί νομική βάση στο κοινοτικό δίκαιο, στη συνέχεια δε εξετάζει τις κατά το γερμανικό εθνικό δίκαιο δυνατότητες ύπαρξης νομικής βάσης για την ανάκληση της απόφασης με την οποία ελευθερώθηκε η ασφάλεια. Στην προκειμένη περίπτωση το Verwaltungsgericht κρίνει ότι η νομική φύση της ασφάλειας δεν επιτρέπει την εφαρμογή του άρθρου 48 του Verwaltungsverfahrensgesetz (γερμανικού νόμου περί διοικητικής δικονομίας) και κρίνει επίσης ότι από την ίδια τη φύση της ασφάλειας προκύπτει ότι, εφόσον η ασφάλεια ελευθερωθεί, δεν μπορεί πλέον να ζητηθεί η απόδοσή της.

Μετά τις διαπιστώσεις αυτές, το Verwaltungsgericht εξετάζει επίσης τη δυνατότητα του καθού να απαιτήσει ποσό ίσο με την ελευθερωθείσα ασφάλεια, εφόσον το σύστημα εγγυοδοσίας που προβλέπει ο κανονισμός 1071/68 παρέχει νομική βάση για αξίωση επί της χρηματικής παροχής που θα εξασφαλιζόταν με την ασφάλεια και εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την αξίωση αυτή. Το Verwaltungsgericht αποκλείει τη δυνατότητα ποινικής ρήτρας, αφού ο πραγματοποιών την αποθεματοποίηση δεν έχει κανένα δικαίωμα να υπαναχωρήσει από τις υποχρεώσεις του, εκτός από την περίπτωση της ανωτέρας βίας, και στη συνέχεια κρίνει ότι, αφού η απώλεια της ασφάλειας είναι η συνέπεια προγενέστερης παράνομης πράξης, στην περίπτωση αυτή πρόκειται μάλλον για επιβολή χρηματικής ποινής. Υπάρχει δηλαδή ποινική αξίωση, η ικανοποίηση της οποίας εξασφαλίζεται με την ασφάλεια. Στην περίπτωση αυτή το καθού δεν μπορεί πλέον να ικανοποιηθεί από την ασφάλεια, η οποία δεν υπάρχει πλέον, αλλά μπορεί να ασκήσει την ποινική αξίωση και να απαιτήσει από την προσφεύγουσα την καταβολή της χρηματικής ποινής.

Σε περίπτωση που πρόκειται πράγματι για χρηματική ποινή, το Verwaltungsgericht διερωτάται αν η ρύθμιση αυτή συμβιβάζεται με το υπέρτερο κοινοτικό δίκαιο. Οι επίδικες διατάξεις δεν θα ήταν τότε σύμ-

φωνες με τις γενικές αρχές του δικαίου που ισχύουν στο ποινικό δίκαιο των κρατών μελών της Κοινότητας και που είναι επίσης δεσμευτικές στο κοινοτικό δίκαιο, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Μαΐου 1974 (Nold, 4/73, Slg. σ. 491). Πρόκειται κυρίως για τέσσερις αρχές, οι οποίες στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι ιεραρχικά ισότιμες με συνταγματικούς κανόνες:

α) in dubio pro reo,

β) nulla poena sine culpa,

γ) αρχή της αναλογικότητας,

δ) ne bis in idem.

Για τους λόγους αυτούς το Verwaltungsgericht υποβάλλει τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1. Το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1071/68 της Επιτροπής, της 25. 7. 1968, περί των λεπτομερειών εφαρμογής της χορηγήσεως ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 137), παρέχει στους εθνικούς οργανισμούς παρέμβασης την εξουσία να αναζητούν μετά την πάροδο του χρόνου της αποθεματοποίησης τα ποσά των ασφαλειών που ελευθερώθηκαν κακώς;

2. Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο ερώτημα 1: Συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο η εθνική ρύθμιση που παρέχει εξουσία ανακλήσεως της παράνομης απόφασης με την οποία ελευθερώθηκε η ασφάλεια και εξουσία αναζητήσεως του ποσού της ασφάλειας μετά την πάροδο του χρόνου της αποθεματοποίησης;

3. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο ερώτημα 2: Συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο η εθνική ρύθμιση που περιγράφεται στο ερώτημα 2 και βάσει της οποίας η ανάκληση της απόφασης με την οποία έχει ελευθερωθεί η ασφάλεια και επομένως η αναζήτηση της ασφάλειας εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του οργανισμού παρέμβασης;

4. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο ερώτημα 1 ή στο ερώτημα 2: Ποιο είναι το περιεχόμενο της αξίωσης που εξασφαλίζεται με την ασφάλεια του άρθρου 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1071/68;

5. Σε περίπτωση που στο ερώτημα 4 δοθεί η απάντηση ότι η αξίωση που εξασφαλίζεται με την ασφάλεια αποτελεί ποινική αξίωση: Μήπως το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1071/68 και συμφυής με τον κανονισμό αυτό ποινική αξίωση αντιβαίνουν προς υπέρτερο κοινοτικό δίκαιο;»

Η Διάταξη περί παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του δικαστηρίου στις 27 Ιουνίου 1983.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ενώπιον του Δικαστηρίου η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τον M. Seidel, Ministerialrat του Bundesministerium für Wirtschaft [Ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομίας], και τον E. Röder, Regierungsdirektor του Bundesministerium für Wirtschaft, καθώς, και η Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον J. Sack, μέλος της νομικής της υπηρεσίας.

Με Διάταξη της 7ης Δεκεμβρίου 1983 το Δικαστήριο αποφάσισε να αναθέσει την εκδίκαση της υπόθεσης στο πέμπτο τμήμα.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς την προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Πάντως, έθεσε ορισμένα ερωτήματα στην Επιτροπή, στα οποία η Επιτροπή πρέπει να απαντήσει εγγράφως πριν από τις 21 Ιανουαρίου 1984.

II — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου

Η *κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας* προτείνει με τις γραπτές παρατηρήσεις της να δοθεί αρνη-

τική απάντηση στο πρώτο ερώτημα και ισχυρίζεται ότι το άρθρο 4 του κανονισμού 1071/68 δεν αναφέρεται στην περίπτωση κατά την οποία η ασφάλεια κακώς έχει ελευθερωθεί. Σύμφωνα με την κυβέρνηση αυτή, δεν υπάρχουν άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου σχετικά με το ζήτημα αυτό.

Η γερμανική κυβέρνηση προτείνει να δοθεί καταφατική απάντηση στο δεύτερο ερώτημα και παραπέμπει στο σημείο αυτό στη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. απόφαση της 21. 9. 1983, Deutsche Milchkontor 205-215/82, Συλλογή σ. 2633). Η αρμοδιότητα των κρατών μελών επεκτείνεται όχι μόνο στη θέσπιση διαδικαστικών κανόνων σχετικά με την αναζήτηση των ποσών που έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως, αλλά και στη θέσπιση ουσιαστικών κανόνων. Στο σημείο αυτό η γερμανική κυβέρνηση παραπέμπει στην απόφαση της 12ης Ιουνίου 1980 (Lippische Hauptgenossenschaft, 119 και 126/79, Slg. σ. 1863), ιδίως στη σκέψη 10 (σ. 1879) και στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα (όπ. π. σ. 1884).

Η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας θεωρεί ότι οι αρχές που θέτει η νομολογία σχετικά με την αναζήτηση των ποσών που έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως μπορούν να μεταφερθούν στην περίπτωση της ασφάλειας που έχει ελευθερωθεί κακώς. Η φύση της ασφάλειας δεν αποτελεί εμπόδιο σχετικά. Η γερμανική κυβέρνηση παραπέμπει εξάλλου στην απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Slg. σ. 1125) και ειδικότερα στη σκέψη 18 (σ. 1138), σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται η εγγύηση να εξασφαλίζει την εκπλήρωση υποχρεώσεως που έχει αναληφθεί αυτοβούλως. Σύμφωνα με τη γερμανική κυβέρνηση, με την ασφάλεια στην προκειμένη περίπτωση επιδιώκεται η εξασφάλιση όχι μόνο «ενδεχόμενης και μελλοντικής (χρηματικής) αξίωσης», όπως θεωρεί το παραπέμπον δικαστήριο, αλλά και της τήρησης του κοινοτικού δικαίου, που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της σύμβασης και η δυνατότητα εφαρμογής του οποίου δεν αίρεται από το γεγονός της ελευθέρωσης της ασφάλειας. Με αυτή την έννοια η πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1071/68 αναφέρεται στην ασφάλεια ως μέσο εξασφάλισης.

Η γερμανική κυβέρνηση θεωρεί συνεπώς ότι η παράβαση πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ακόμη και μετά την ελευθέρωση της ασφάλειας, αφού θα παραβιάζονταν οι αρχές της ισότητας της μεταχείρισης και της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, αν επιβάλλονταν κυρώσεις μόνο στις περιπτώσεις παραβάσεων που διαπιστώνονται κατά τη διάρκεια της περιόδου αποθεματοποιήσεως. Επομένως, το κοινοτικό δίκαιο όχι μόνο επιτρέπει στα κράτη μέλη να ζητούν την απόδοση της ασφάλειας που έχει ελευθερωθεί κακώς, αλλά και τους το επιβάλλει.

Όσον αφορά το τρίτο ερώτημα, η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας προτείνει να δοθεί αρνητική απάντηση. Παρατηρεί, όπως και στην απάντησή της στο δεύτερο ερώτημα, ότι, σύμφωνα με τις αρχές της ισότητας της μεταχείρισης και της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, απαγορεύεται να αφεθεί στην κρίση των εθνικών οργανισμών παρέμβασης το ζήτημα της απόδοσης του ποσού της ασφάλειας. Στο σημείο αυτό παραπέμπει στην απόφαση της 6ης Μαΐου 1982 (BayWa AG, 146, 192 και 193/81, Συλλογή σ. 1503) και ειδικότερα στη σκέψη 30 (σ. 1535).

Όσον αφορά το τέταρτο ερώτημα, η γερμανική κυβέρνηση παρατηρεί ότι η αξίωση που εξασφαλίζεται με την ασφάλεια την οποία προβλέπει το άρθρο 4 του κανονισμού 1071/68 είναι η αξίωση έναντι του πραγματοποιούντος την αποθεματοποίηση να εκπληρώσει τις συμβατικές υποχρεώσεις του, προκειμένου να πραγματοποιηθεί ο σκοπός που επιδιώκεται με τη χορήγηση

ενίσχυσης στην αποθεματοποίηση ως μέσου προσανατολισμού της αγοράς. Κατά τη γερμανική κυβέρνηση, ούτε η αναζήτηση της ενίσχυσης ούτε οι ενδεχόμενες απαιτήσεις αποζημίωσης αποτελούν επαρκή μέτρα κατά των παραβάσεων στον τομέα αυτό. Αν για παράδειγμα ο πραγματοποιών την αποθεματοποίηση πωλήσει πρόωρα το αποθεματοποιημένο βόειο κρέας, δεν θα πρέπει να καταβάλει αποζημίωση, αφού δεν υπάρχει ζημία που να μπορεί να εκφραστεί σε αριθμούς. Η ασφάλεια ως κύρωση είναι απομένως αναγκαία για να εμποδιστούν οι κερδοσκοπικές πράξεις επί του αποθεματοποιημένου κρέατος· βλ. σχετικά την απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1983 (Fromançais, 66/82, Συλλογή σ. 395, σκέψη 12).

Εξάλλου, παρατηρεί η γερμανική κυβέρνηση, η αξίωση που εξασφαλίζεται με την ασφάλεια, που θα μπορούσε να συγκριθεί ευκολότερα με αξίωση που γεννάται από συμβατική ποινική ρήτρα, δεν αποτελεί ποινική κύρωση (βλ. την προαναφερθείσα απόφαση Internationale Handelsgesellschaft).

Η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας προτείνει να δοθεί αρνητική απάντηση στο πέμπτο ερώτημα και συγχρόνως υπενθυμίζει ότι η κύρωση που επιδιώκεται με την ασφάλεια δεν αποτελεί ποινή κατά την έννοια του ποινικού δικαίου. Όμως, ακόμη και αν δεν υπάρχει ποινή κατά την έννοια του ποινικού δικαίου, πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας. Προς το σκοπό αυτό πρέπει να εξετάζεται κατά πόσο τα χρησιμοποιούμενα μέσα είναι αναγκαία και προσαρμοσμένα στον επιδιωκόμενο σκοπό. Στο σημείο αυτό η γερμανική κυβέρνηση παραπέμπει στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 11ης Μαΐου 1977 (De Beste Boter, 99 και 100/76, Slg. σ. 861, ειδικότερα σκέψη 11, σ. 873), της 29ης Απριλίου 1982 (Merkur Fleisch-Import, 147/81, Συλλογή σ. 1389, ειδικότερα σκέψη 12, σ. 1397) και στην προαναφερθείσα απόφαση Fromançais (ειδικότερα σκέψεις 7 επ.).

Η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η ασφάλεια είναι αναγκαία για να αποφευχθεί η κερδοσκοπία επί του αποθεματοποιημένου βοείου κρέατος και ότι, σύμφωνα με τις προαναφερθείσες αποφάσεις, δεν πρέπει να γίνει δεκτός ο λόγος που αφορά την έλλειψη αναλογικότητας. Εξάλλου, στη συγκεκριμένη περίπτωση πρέπει να παρατηρηθεί ότι η παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει ο πραγματοποιών την αποθεματοποίηση οδήγησε επίσης στην καταδίκη των προσώπων που ενεργούν για λογαριασμό της προσφεύγουσας από τα ποινικά δικαστήρια.

Η *Επιτροπή* τονίζει καταρχάς με τις παρατηρήσεις της ότι ο κανονισμός 1071/68 δεν καταρτίστηκε κατά άψογο τρόπο από την άποψη της νομικής ορολογίας. Όταν το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε, και το άρθρο 4 του εν λόγω κανονισμού κάνουν λόγο για «εγγύηση» ή για «ασφάλεια», πρόκειται, εν μέρει τουλάχιστον, για ανακρίβεια. Κατά την Επιτροπή, το «σύστημα εγγυοδοσίας» περιλαμβάνει στην πραγματικότητα δύο στοιχεία: με τη σύναψη της σύμβασης ο πραγματοποιών την αποθεματοποίηση του κρέατος δέχεται τη συνομολόγηση ποινικής ρήτρας και η καταβολή της ποινής εξασφαλίζεται με τη σύσταση ασφάλειας. Από γλωσσική άποψη, μόνο το δεύτερο στοιχείο του συστήματος αυτού εκφράζεται σαφώς στον κανονισμό, αλλά δεν υπάρχει στην πραγματικότητα καμιά αμφιβολία ως προς την ύπαρξη ενός συστήματος ποινικής ρήτρας. Από το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 989/68 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1968, περί θεσπίσεως των γενικών κανόνων για τη χορήγηση ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 124), καθώς και από τον κανονισμό 1071/68, ο οποίος παραπέμπει στον πρώτο, προκύπτει ότι η ασφάλεια δεν έχει σκοπό να εξασφαλίσει την επιστροφή της ενίσχυσης που

κακώς χορηγήθηκε, αλλά αποτελεί πρόσθετη κύρωση για την περίπτωση που δεν τηρηθούν οι συμβατικές υποχρεώσεις. Πρόκειται δηλαδή για την κλασική λειτουργία της ποινικής ρήτρας του αστικού δικαίου. Επομένως, δεν τίθεται πλέον καθόλου το ζήτημα της αναζήτησης της ασφάλειας.

Αν το «σύστημα εγγυοδοσίας» συνεπάγεται πράγματι ότι ο πραγματοποιών την αποθεματοποίηση δέχεται τη συνομολόγηση ποινικής ρήτρας, η ελευθέρωση της ασφάλειας και μόνο δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να απαιτηθεί πλέον η ποινή. Πράγματι, αν αποδειχθεί ότι η ποινή όντως οφείλεται, επειδή ο πραγματοποιών την αποθεματοποίηση δεν τήρησε τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από τη σύμβαση, μπορεί να απαιτηθεί η καταβολή ίσου ποσού, ανεξάρτητα από το αν έχει ελευθερωθεί κακώς ή όχι η ασφάλεια που έχει συσταθεί με σκοπό την εξασφάλιση της καταβολής αυτής. Η ελευθέρωση της ασφάλειας εξαφανίζει απλώς το εγγυητικό μέσο και όχι το ουσιαστικό δικαίωμα για το οποίο συνομολογήθηκε η ποινική ρήτρα.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 1071/68 έχει την έννοια ότι το ποσό της ποινής καθίσταται απαιτητό εφόσον δεν τηρηθούν οι υποχρεώσεις που προβλέπονται από τη σύμβαση. Επομένως, πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο πρώτο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα: Το άρθρο 4 του κανονισμού 1071/68 δεν δίνει στους εθνικούς οργανισμούς παρέμβασης την εξουσία να αναζητούν τις ασφάλειες που έχουν ελευθερωθεί, κακώς έστω, δυνάμει της διατάξεως αυτής. Το γεγονός πάντως ότι μια ασφάλεια έχει ελευθερωθεί κακώς δεν αποκλείει την επιδίωξη της κατάπτωσης της ποινικής ρήτρας που συμφωνήθηκε κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού, ακόμη και μετά την ελευθέρωση της ασφάλειας που είχε σκοπό να την εξασφαλίσει.

Όσον αφορά το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι η εθνική νομοθεσία που θα πρόβλεπε την αναζήτηση της ασφάλειας δεν θα μπορούσε να βασίζεται στο κοινοτικό δίκαιο. Αν αντίθετα η ρύθμιση αυτή αφορούσε την επιβολή συμβατικής κύρωσης κατά την έννοια που εκτέθηκε παραπάνω, το κοινοτικό δίκαιο όχι μόνο θα κάλυπτε τη ρύθμιση αυτή, αλλά και θα επέβαλλε μάλιστα την ύπαρξή της. Στον τομέα αυτό δεν υπάρχουν περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, δεδομένου ότι το ποσό της ποινής καθίσταται απαιτητό, εν πάση περιπτώσει, εφόσον δεν έχουν τηρηθεί οι συμβατικές υποχρεώσεις. Η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας θα οδηγούσε σε διακρίσεις στο εσωτερικό της κοινής αγοράς χωρίς να υπάρχει αντικειμενικός λόγος (βλ. προαναφερθείσα απόφαση BayWa).

Η Επιτροπή προτείνει συνεπώς να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα: η εθνική νομοθεσία που επιτρέπει την ανάκληση της παράνομης απόφασης με την οποία ελευθερώθηκε ασφάλεια που είχε συσταθεί βάσει του κανονισμού 1071/68 και την αναζήτηση του ποσού της ασφάλειας δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο. Αντίθετα, ακόμη και μετά την ελευθέρωση της ασφάλειας, ο αρμόδιος οργανισμός παρέμβασης οφείλει να εισπράξει το ποσό της ποινικής ρήτρας που κατέπεσε βάσει του κανονισμού 1071/68.

Όσον αφορά το πέμπτο ερώτημα, η Επιτροπή θεωρεί ότι, αν το Δικαστήριο κηρύξει άκυρο το άρθρο 4 του κανονισμού 1071/68, επειδή προβλέπει ποινική ρήτρα, η απόφαση τότε θα πρέπει συγχρόνως να παραγάγει αποτελέσματα και έναντι του άρθρου 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 989/67 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1968, περί θεσπίσεως των γενικών κανόνων για τη χορήγηση ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 124).

Η Επιτροπή σημειώνει εξάλλου ότι το Verwaltungsgericht δεν θεωρεί a priori το άρθρο 4 ως διάταξη που προβλέπει ποινική ρήτρα του αστικού δικαίου, αλλά την εξομοιώνει με χρηματική ποινή του ποινικού δικαίου και την εξετάζει επομένως βάσει ορισμένων γενικών αρχών του ποινικού δικαίου. Η Επιτροπή δεν συμμερίζεται την άποψη αυτή, επειδή θεωρεί ότι η επίδικη διάταξη πρέπει να ερμηνευτεί βάσει των γενικών αρχών του δικαίου που εφαρμόζονται επί ποινικών ρητρών.

Η εξουσία της Επιτροπής να προβλέπει τέτοιες ποινές προκύπτει σαφώς από το άρθρο 8 του κανονισμού 805/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 72), και από το άρθρο 4, παράγραφος 2, του προαναφερθέντος κανονισμού 989/68.

Αν δεν υπήρχε, παρατηρεί η Επιτροπή, και μία πρόσθετη κύρωση, εκτός από την αναζήτηση της ενίσχυσης σε περίπτωση παράβασης της σύμβασης αποθεματοποίησης, θα ήταν μεγάλος ο πειρασμός, για παράδειγμα να εξαγάγει κανείς το εμπόρευμα από την αποθήκη πριν από τη λήξη της προβλεπόμενης περιόδου, και η Επιτροπή δεν θα είχε τότε μια σωστή συνολική εικόνα της εξέλιξης της αγοράς και θα γεννιόνταν αμφιβολίες ακόμη και για την ίδια τη χρησιμότητα όλης της πολιτικής της αποθεματοποίησης. Η Επιτροπή παραπέμπει σχετικά στην απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Slg. σ. 1125).

Όσον αφορά τα ειδικά σημεία που ανέπτυξε το Verwaltungsgericht σχετικά με το κύρος του άρθρου 4 του κανονισμού 1071/68, η Επιτροπή θεωρεί ότι η παραβίαση της αρχής «in dubio pro reo» δεν πρέπει να γίνει δεκτή, επειδή η αρχή αυτή ισχύει, κατά την Επιτροπή, μόνο εφόσον πρόκειται για ποινή του ποινικού δικαίου. Η αρχή αυτή δεν ισχύει ως προς τις υποχρεώσεις ιδιωτικού δικαίου.

Ως προς την προβαλλόμενη παραβίαση της αρχής «nulla poena sine culpa», η άποψη του Verwaltungsgericht κατά την οποία η αρχή αυτή παραβιάστηκε επειδή επιβλήθηκε κύρωση σε νομικό πρόσωπο (ετερόρρυθμη εταιρία) για αδίκημα ορισμένων από τους εκπροσώπους της θα μπορούσε στην ουσία να αναχθεί στην εσφαλμένη γνώμη ότι στην προκειμένη περίπτωση πρόκειται για ποινή του ποινικού δικαίου. Η Επιτροπή παραπέμπει στο γερμανικό δίκαιο και παρατηρεί ότι η νομική θέση που λαμβάνει το Verwaltungsgericht δεν μπορεί να στηριχθεί στο δίκαιο αυτό. Είναι εξάλλου πασιφανές ότι το νομικό πρόσωπο που συνομολογεί υποχρέωση ιδιωτικού δικαίου πρέπει φυσικά να ευθύνεται και για την ποινή που έχει καταπέσει λόγω της συμπεριφοράς ενός από τους εκπροσώπους του.

Όσον αφορά την προβαλλόμενη παραβίαση της αρχής «ne bis in idem», η Επιτροπή τονίζει ότι το Verwaltungsgericht σφάλλει και πάλι, επειδή κακώς εξομοιώνει την ποινική ρήτρα του ιδιωτικού δικαίου με ποινή του ποινικού δικαίου. Αν τα πράγματα είχαν έτσι, δεν θα ήταν δυνατή η επιβολή δύο διαφορετικών ποινών για το ίδιο αδίκημα. Στις σχέσεις όμως μεταξύ της ποινικής ρήτρας και της ποινής του ποινικού δικαίου δεν ισχύει η αρχή «ne bis in idem».

Όσον αφορά την αρχή της αναλογικότητας, η Επιτροπή θεωρεί ότι στην προκειμένη περίπτωση δεν είναι πράγματι αναγκαία η εξέταση της αναλογικότητας της ρύθμισης του άρθρου 4 του κανονισμού 1071/68. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η παράβαση από την προσφεύγουσα των συμβατικών υποχρεώσεών της είναι βαρεία, διττή και εκ προθέσεως, όπως προκύπτει από την ποινική καταδίκη: δεν αποθεματοποίησε το νωπό κρέας σύμφωνα με τον παραπάνω

κανονισμό και δεν επρόκειτο για κρέας κοινοτικής καταγωγής. Η Επιτροπή πάντως παραδέχεται, αναφερόμενη στην απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Ιουνίου 1979 (Atalanta, 240/78, Slg. σ. 2137), ότι η αρχή της αναλογικότητας πρέπει να ληφθεί υπόψη πλήρως στη διάταξη της Επιτροπής — έστω και αν αυτό δεν επιβάλλεται στην προκειμένη περίπτωση. Με τον επίδικο όμως κανονισμό τηρείται η αρχή αυτή, δεδομένου ότι η ασφάλεια καταπίπτει αναλογικά μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το μέρος της προς αποθεματοποίηση ποσότητας που δεν αποθεματοποιήθηκε υπερβαίνει το 10 %.

Βάσει των παραπάνω η Επιτροπή προτείνει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο πέμπτο ερώτημα: Από την εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων δεν προέκυψε τίποτα που να μπορεί να επηρεάσει το κύρος του άρθρου 4 του κανονισμού 1071/68 της Επιτροπής. Ανεξάρτητα πάντως από τις διευκρινίσεις που περιέχει το άρθρο 4, παράγραφος 3 (βλ. τον προαναφερθέντα κανονισμό 1071/68), το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 989/68 του Συμβουλίου εξακολουθεί να ισχύει υπό την έννοια ότι ο αρμόδιος οργανισμός έχει την εξουσία να επιβάλλει ποινική ρήτρα και επομένως και να κρίνει ότι η ασφάλεια έχει καταπέσει εν όλω ή εν μέρει, ανάλογα με τη βαρύτητα της παράβασης των συμβατικών υποχρεώσεων.

III — Προφορική διαδικασία

Κατά τη συνεδρίαση της 11ης Απριλίου 1984, η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, εκπροσωπούμενη από τον C. Volkmann, δικηγόρο Βρέμης, και η Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον J. Sack, ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους.

Ο γενικός εισαγγελέας ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 20ής Ιουνίου 1984.

Σκεπτικό

1 Με Διάταξη της 26ης Μαΐου 1983, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 27 Ιουνίου 1983, το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, προδικαστικά ερωτήματα ιδίως ως προς την ερμηνεία και το κύρος του άρθρου 4 του κανονισμού 1071/68 της Επιτροπής, της 25ης Ιουλίου 1968, περί των λεπτομερειών εφαρμογής της χορηγήσεως ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 137).

2 Τα ερωτήματα αυτά υποβάλλονται στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Ομοσπονδιακού ιδρύματος για την οργάνωση των γεωργικών αγορών) (στο εξής αποκαλούμενου BALM) και μιας γερμανικής επιχείρησης, η οποία ανέλαβε, δυνάμει του προαναφερθέντος κανονισμού, την υποχρέωση να αποθεματοποιήσει επί τέσσερις μήνες ορισμένη

ποσότητα νωπού βοείου κρέατος, καταγωγής Κοινότητας, και η οποία, μετά την πάροδο της περιόδου αποθεματοποιήσεως, πέτυχε την ελευθέρωση των ασφαλειών τις οποίες είχε συστήσει, σύμφωνα με το άρθρο 4 του προαναφερθέντος κανονισμού, με τη μορφή τραπεζικής εγγυήσεως.

3 Αργότερα, η υπηρεσία καταστολής τελωνειακών παραβάσεων διαπίστωσε ότι η προσφεύγουσα είχε αποθεματοποιήσει κατεψυγμένο κρέας καταγωγής Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας. Κατόπιν της διαπιστώσεως αυτής, το BALM ανακάλεσε τις αποφάσεις του περί καθορισμού των ενισχύσεων και ελευθερώσεως των ασφαλειών· αξίωσε την απόδοση των ενισχύσεων και παράλληλα αναγνώρισε ότι κατέπεσαν οι ασφάλειες. Το BALM προέβη σε συμψηφισμό της απαίτησής του με ισόποση ανταπαίτηση που είχε η επιχείρηση κατά του οργανισμού αυτού. Κατόπιν ποινικής διώξεως, οι υπεύθυνοι εταίροι και υπάλληλοι της επιχείρησης καταδικάστηκαν σε στερητικές της ελευθερίας ή σε χρηματικές ποινές για τις πράξεις λόγω των οποίων επήλθε η κατάπτωση των ασφαλειών.

4 Όταν ασκήθηκε ενώπιόν του προσφυγή κατά των αποφάσεων περί καταπτώσεως των ασφαλειών, το Verwaltungsgericht έκρινε ότι ο προαναφερθείς κανονισμός 1071/68 δεν περιείχε καμία εξουσιοδοτική διάταξη που να επιτρέπει την ανάκληση αποφάσεων περί ελευθερώσεως ασφαλειών και ότι τέτοια εξουσιοδότηση δεν υπήρχε ούτε σε άλλες κοινοτικές διατάξεις, ιδίως στο άρθρο 8, του κανονισμού 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93).

5 Στη Διάταξη παραπομπής, το Verwaltungsgericht εκφράζει επίσης σοβαρές αμφιβολίες επί του ζητήματος κατά πόσο η ανάκληση αποφάσεως περί ελευθερώσεως ασφάλειας επιτρέπεται βάσει του εθνικού δικαίου. Δεδομένου ότι η ασφάλεια αποτελεί εγγυητικό μέσο, δεν μπορεί πλέον να απαιτηθεί μετά την επέλευση του κινδύνου. Αν, όμως, βάσει του συστήματος εγγυοδοσίας που προβλέπεται από τον προαναφερθέντα κανονισμό 1071/81 γεννάται αξίωση χρηματικής παροχής προς εξασφάλιση της οποίας συνιστάται η ασφάλεια και εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την εκτέλεση της παροχής αυτής, το Verwaltungsgericht εξετάζει αν έχει το BALM τη δυνατότητα, αντί να ανακαλέσει την απόφαση περί ελευθερώσεως της ασφάλειας, να απαιτήσει από την επιχείρηση ποσό ίσο προς το ποσό της ασφάλειας. Πάντως, αν υφίσταται παρόμοιο δικαίωμα, το Verwaltungsgericht θεωρεί ότι πρόκειται μάλλον περί εξουσίας επιβολής χρηματικής ποινής, και διερωτάται αν, στην περίπτωση αυτή, η επίδικη ρύθμιση συμβιβάζεται με το υπέρτερο κοινοτικό δίκαιο. Το Verwaltungsgericht δέχεται εν προκειμένω ότι παραβιάζονται ορισμένες αρχές του ποινικού δικαίου που είναι κοινές στα κράτη μέλη, ιδίως λόγω των ποινικών κυρώσεων που ήδη επιβλήθηκαν στους υπευθύνους.

6 Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Verwaltungsgericht υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

1. Το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1071/68 της Επιτροπής, της 25. 7. 1968, περί των λεπτομερειών εφαρμογής της χορηγήσεως ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 137), παρέχει στους εθνικούς οργανισμούς παρέμβασης την εξουσία να αναζητούν μετά την πάροδο του χρόνου της αποθεματοποίησης τα ποσά των ασφαλειών που ελευθερώθηκαν κακώς;

2. Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο ερώτημα 1: Συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο η εθνική ρύθμιση που παρέχει εξουσία ανακλήσεως της παράνομης απόφασης με την οποία ελευθερώθηκε η ασφάλεια και εξουσία αναζητήσεως του ποσού της ασφάλειας μετά την πάροδο του χρόνου της αποθεματοποίησης;

3. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο ερώτημα 2: Συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο η εθνική ρύθμιση που περιγράφεται στο ερώτημα 2 και βάσει της οποίας η ανάκληση της απόφασης με την οποία έχει ελευθερωθεί η ασφάλεια και επομένως η αναζήτηση της ασφάλειας εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του οργανισμού παρέμβασης;

4. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο ερώτημα 1 ή στο ερώτημα 2: Ποιο είναι το περιεχόμενο της αξίωσης που εξασφαλίζεται με την ασφάλεια του άρθρου 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1071/68;

5. Σε περίπτωση που στο ερώτημα 4 δοθεί η απάντηση ότι η αξίωση που εξασφαλίζεται με την ασφάλεια αποτελεί ποινική αξίωση: Μήπως το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1071/68 και η συμφυής με τον κανονισμό αυτό ποινική αξίωση αντιβαίνουν προς το υπέρτερο κοινοτικό δίκαιο;

Επί του πρώτου και τέταρτου ερωτήματος

7 Πρέπει πρώτον να εξεταστούν τα προβλήματα που θίγονται με το πρώτο και το τέταρτο ερώτημα, προκειμένου να καθοριστεί αν το κοινοτικό δίκαιο παρέχει επαρκή νομική βάση είτε για την ανάκληση αποφάσεως περί ελευθερώσεως ασφάλειας είτε για την απαίτηση της καταβολής ποσού ίσου με το ποσό της ασφάλειας που ελευθερώθηκε κακώς.

8 Με τις παρατηρήσεις τις οποίες κατέθεσε στο Δικαστήριο, η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας προτείνει να δοθεί αρνητική απάντηση στο πρώτο ερώτημα, διότι το άρθρο 4 του κανονισμού 1071/68 δεν αφορά την περίπτωση κατά την οποία η ασφάλεια ελευθερώθηκε κακώς. Κατά την κυβέρνηση αυτή, δεν υπάρχουν άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου επί

του θέματος. Αντίθετα, φρονεί ότι οι αρχές που απορρέουν από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ επιβάλλουν στα κράτη μέλη την αναζήτηση της ασφάλειας που ελευθερώθηκε κακώς. Κύριος στόχος του συστήματος εγγυοδοσίας είναι η διασφάλιση της εκτέλεσης της σύμβασης αποθεματοποίησης και η τήρηση του κοινοτικού δικαίου. Η παράβαση των υποχρεώσεων αυτών εκ μέρους ενός συναλλασσομένου πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και μετά την ελευθέρωση της ασφάλειας, προκειμένου να αποφευχθεί το φαινόμενο να βρίσκεται κάποιος, η παράβαση του οποίου διαπιστώθηκε μόνο μετά την ελευθέρωση, σε καλύτερη μοίρα από εκείνον, οι παραβάσεις του οποίου αποκαλύφθηκαν νωρίτερα.

9 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, συνάπτοντας τη σύμβαση αποθεματοποίησης, ο αποθεματοποιών στην πραγματικότητα αναλαμβάνει δύο υποχρεώσεις: να καταβάλει, ενδεχομένως, το ποσό ποινικής ρήτρας και να συστήσει ασφάλεια προς εξασφάλιση της καταβολής της. Δυστυχώς, μόνο η δεύτερη από τις υποχρεώσεις αυτές εκφράζεται με σαφήνεια στον επίδικο κανονισμό. Η υποχρέωση καταβολής εξακολουθεί ωστόσο να υφίσταται και μετά την ελευθέρωση της ασφάλειας. Όταν φανεί ότι ο πραγματοποιών την αποθεματοποίηση δεν εκτέλεσε τη σύμβαση, δεν μπορεί να συσταθεί εκ νέου ή να αναζητηθεί η ασφάλεια, μπορεί όμως να απαιτηθεί η καταβολή ίσου ποσού ως ποινικής ρήτρας.

10 Όπως παρατήρησαν το εθνικό δικαστήριο και η Επιτροπή, πρέπει να γίνει δεκτό ότι δεν είναι δυνατό να απαιτηθεί η επανασύσταση εγγυήσεως, όταν ο κίνδυνος για τον οποίο είχε συσταθεί έχει ήδη επέλθει. Με την έννοια αυτή, δεν είναι δυνατή η ανάκτηση της ασφάλειας αν αυτή ελευθερώθηκε κακώς μετά την περίοδο της αποθεματοποίησης. Πρέπει, επομένως, να ερευνηθεί αν, όπως υποστήριξε η Επιτροπή, το σύστημα εγγυοδοσίας περιέχει πράγματι υποχρέωση καταβολής συμβατικής ή διοικητικής ποινής χωριστή από την απαίτηση εγγυοδοσίας, που εξακολουθεί να υφίσταται και μετά την ελευθέρωση της ασφάλειας.

11 Επ' αυτού, πρέπει να τονιστεί ότι μια κύρωση, έστω και αν δεν έχει ποινικό χαρακτήρα, μπορεί να επιβληθεί μόνο αν θεμελιώνεται σε σαφή και μη διφορούμενη νομική βάση. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο πρώτο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, πρέπει επομένως να εξεταστεί αν το άρθρο 4 του κανονισμού 1071/68 συνιστά τέτοια βάση, ερμηνευόμενο υπό το φως της διατύπωσής του, της αλληλουχίας στην οποία εντάσσεται και του σκοπού τον οποίον επιδιώκει.

12 Το άρθρο 4 ορίζει τα εξής:

«1. Κατά τη σύναψη συμβάσεως, πρέπει να παρέχεται από τον πραγματοποιούντα την αποθεματοποίηση ασφάλεια ποσού μη υπερβαίνοντος το 50 % του ποσού της ενισχύσεως που έχει ληφθεί υπόψη στη σύμβαση αυτή, σε μετρητά ή υπό μορφή εγγυήσεως, η οποία δίδεται από πιστωτικό ίδρυμα, το οποίο πληροί τους όρους που έχουν καθοριστεί από κάθε κράτος μέλος.

2. Το ύψος της ασφαλείας καθορίζεται κατά τον καθορισμό του ποσού ενισχύσεως ή κατά την έναρξη της διαδικασίας δημοπρασίας.

3. Η ασφάλεια καταπίπτει εξ ολοκλήρου αν οι υποχρεώσεις οι οποίες προβλέπονται στη σύμβαση δεν έχουν πραγματοποιηθεί· εντούτοις, αν λιγότερο από 90 % της συμφωνηθείσης στη σύμβαση ποσότητος έχει τεθεί σε αποθέματα και έχει αποθεματοποιηθεί εντός των προβλεπομένων προθεσμιών, η ασφάλεια καταπίπτει κατ' αναλογία ελλείποντος μέρους της ποσότητος που αναφέρεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, υπό α).

4. Η ασφάλεια δεν καταπίπτει όταν ο πραγματοποιών την αποθεματοποίηση αδυνατεί, λόγω ανωτέρας βίας, να τηρήσει τις παραπάνω αναφερόμενες υποχρεώσεις.»

13 Το άρθρο αυτό περιέχει μεν αρκετά λεπτομερειακές ρυθμίσεις από ορισμένες απόψεις, δεν περιλαμβάνει όμως καμιά ρητή διάταξη ως προς την κατάσταση που δημιουργείται όταν η ασφάλεια ελευθερωθεί κακώς. Ούτε οι άλλες διατάξεις ούτε και οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού περιέχουν σχετικές ενδείξεις. Το ίδιο ισχύει και για τον κανονισμό 989/68 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1968, περί θεσπίσεως των γενικών κανόνων για τη χορήγηση ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 124). Καμιά από τις εν λόγω διατάξεις δεν προβλέπει ρητά την επιβολή ποινής, συμβατικής ή άλλης, πέρα από την απώλεια της ασφάλειας, ούτε και επιτρέπει ρητά να περιληφθεί διάταξη με τέτοιο περιεχόμενο στις συμβάσεις που συνάπτονται με τους συναλλασσομένους.

14 Όσαν αφορά το σύστημα εγγυοδοσίας που έχει θεσπιστεί στον τομέα των εισαγωγών και εξαγωγών γεωργικών προϊόντων, το Δικαστήριο δέχτηκε, με την απόφασή του της 17ης Δεκεμβρίου 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Slg. σ. 1125), ότι σκοπός του συστήματος αυτού είναι να εξασφαλίσει την πραγματοποίηση των εισαγωγών και εξαγωγών για τις οποίες ζητείται η έκδοση άδειας, προκειμένου να επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές τη συνετή χρήση των μέσων παρέμβασης, όπως είναι για παράδειγμα η αγορά, η αποθεματοποίηση και η διάθεση των αποθεμάτων, ο καθορισμός των επιστροφών κατά την

εξαγωγή, η εφαρμογή μέτρων διασφάλισης και η επιλογή των μέτρων που αποσκοπούν στην αποφυγή των εκτροπών του εμπορίου. Πρόσθεσε ότι η ανάληψη υποχρέωσης εκ μέρους των συναλλασσομένων δεν θα ήταν αποτελεσματική αν η τήρησή της δεν εξασφαλιζόταν με πρόσφορα μέσα και ότι, για το σκοπό αυτό, το σύστημα εγγυοδοσίας είναι προσφορότερο από ένα σύστημα προστίμων που επιβάλλονται εκ των υστέρων. Τέλος, το Δικαστήριο έκρινε ότι το σύστημα εγγυοδοσίας δεν μπορεί να εξομοιωθεί προς ποινική κύρωση, εφόσον αποτελεί απλώς εγγύηση για την εκτέλεση υποχρέωσης που ανελήφθη οικειοθελώς.

15 Ομοίως, το σύστημα εγγυοδοσίας που έχει θεσπιστεί στον τομέα της ιδιωτικής αποθεματοποίησης αποσκοπεί στην εξασφάλιση της εκπλήρωσης, εκ μέρους του συναλλασσομένου, της υποχρέωσής του να πραγματοποιήσει την αποθεματοποίηση όπως προβλέπεται από την κοινοτική ρύθμιση και τη συναπτόμενη σύμβαση. Ο σκοπός αυτός δεν συνηγορεί υπέρ μιας ερμηνείας του άρθρου 4 παράγραφος 3, του κανονισμού 1071/68, κατά την οποία, αν η ασφάλεια ελευθερώθηκε κακώς μετά την παρέλευση της περιόδου αποθεματοποίησης, πρέπει να καταβληθεί το ισόποσο της ασφάλειας αυτής. Στη φάση αυτή, η υποχρέωση αποθεματοποίησης δεν μπορεί πλέον να εκπληρωθεί, η δε τυχόν καταβολή δεν μπορεί πλέον να αποτελεί εγγύηση για την εκτέλεση της σύμβασης, αλλά συνιστά απλώς κύρωση για τη μη εκπλήρωση της αναληφθείσας υποχρέωσης.

16 Όπως υποστήριξε η γερμανική κυβέρνηση, η έλλειψη τέτοιας κύρωσης μπορεί να συνιστά κενό στη ρύθμιση του συστήματος εγγυοδοσίας, υπό την έννοια ότι αυτός που επιτυγχάνει την ελευθέρωση της ασφάλειας με ψευδείς δηλώσεις αποφεύγει την απώλειά της. Το επιχείρημα αυτό θα ήταν ικανό να στηρίξει ερμηνεία σαν αυτή που προτείνει η εν λόγω κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, αν η επίδικη ρύθμιση προσφερόταν για τέτοια ερμηνεία, ενόψει της διατύπωσής της και του σκοπού τον οποίον επιδιώκει. Αντίθετα, δεν αρκεί, από μόνο του, για να δημιουργήσει σαφή και μη διφορούμενη βάση για την επιβολή τέτοιας κύρωσης.

17 Στο πρώτο και το τέταρτο ερώτημα προσήκει, επομένως, η απάντηση ότι το άρθρο 4 του κανονισμού 1071/68 της Επιτροπής, της 25ης Ιουλίου 1968, περί των λεπτομερειών εφαρμογής της χορηγήσεως ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος, δεν επιτρέπει στους εθνικούς οργανισμούς παρέμβασης την αναζήτηση, μετά την παρέλευση του χρόνου της αποθεματοποίησης, των ασφαλειών που ελευθερώθηκαν κακώς, ούτε την επιβολή στους συναλλασσομένους χρηματικών κυρώσεων ύψους ίσου προς τα ποσά των ασφαλειών που ελευθερώθηκαν μ' αυτό τον τρόπο.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

18 Με το δεύτερο ερώτημά του, το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο η εθνική νομοθεσία που επιτρέπει την ανάκληση πλημμελούς αποφάσεως περί ελευθερώσεως ασφάλειας, καθώς και την αναζήτηση του ποσού της ασφάλειας μετά την παρέλευση του χρόνου της αποθεματοποίησης.

19 Όπως αναφέρεται πιο πάνω, η γερμανική κυβέρνηση φρονεί ότι το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει στα κράτη μέλη να αξιώνουν την απόδοση της ασφάλειας που ελευθερώθηκε κακώς, ενώ η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι η αναζήτηση αυτή δεν είναι δυνατή, ότι τα κράτη μέλη οφείλουν όμως να απαιτήσουν την καταβολή ίσου ποσού ως ποινικής ρήτρας. Ως προς τον τρόπο με τον οποίο αυτό πρέπει να γίνει, η γερμανική κυβέρνηση και η Επιτροπή συμφωνούν ότι η μέριμνα για τη ρύθμισή του επαφίεται στην εθνική νομοθεσία εντός των ορίων που έχει θέσει το Δικαστήριο με τη νομολογία του περί της αναζητήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τις εθνικές αρχές στο πλαίσιο της διαχείρισης των κοινών οργανώσεων αγοράς.

20 Λαμβάνοντας υπόψη την απάντηση που έδωσε το Δικαστήριο στο πρώτο και το τέταρτο ερώτημα, πρέπει να τονιστεί ότι η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση επί της χορηγήσεως ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί πλήρες σύστημα, υπό την έννοια ότι δεν αφήνει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να προβλέπουν στο εθνικό τους δίκαιο, προς πλήρωση ενδεχόμενων κενών του συστήματος αυτού, υποχρεώσεις των συναλλασσομένων που δεν βρίσκουν έρεισμα στην κοινοτική, κανονιστική ρύθμιση. Το αντίθετο μπορεί να συμβεί μόνον αν οι γενικές κοινοτικές διατάξεις που διέπουν τη διαχείριση των κοινών οργανώσεων αγοράς από τις εθνικές αρχές περιέχουν σαφή εξουσιοδότηση προς τούτο.

21 Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, ορθώς το εθνικό δικαστήριο αναφέρθηκε στο άρθρο 8 του κανονισμού 729/70 του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής, το οποίο ορίζει ότι «τα κράτη μέλη λαμβάνουν, σύμφωνα με τις εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να... ανακτήσουν τα απολεσθέντα εξαιτίας ανωμαλιών... ποσά». Ωστόσο, όπως παρατηρεί το Verwaltungsgericht, η διάταξη αυτή αφορά την αναζήτηση των ποσών που καταβάλλονται από κονδύλια του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού

και Εγγυήσεων και δεν μπορεί να επεκταθεί στην είσπραξη ποσού ποινικής ρήτρας που δεν βρίσκει νομικό έρεισμα στην κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, έστω και αν, στην πράξη, οι εθνικές αρχές μειώνουν αργότερα, κατά το ποσό που εισπράττουν δυνάμει αυτής της ποινικής ρήτρας, τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο.

22 Πρέπει να προστεθεί ότι το εν λόγω άρθρο 8 επιβάλλει ακόμη στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για τη δίωξη, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο, των παρανομιών που διαπράττονται αναφορικά με τα χορηγούμενα ποσά. Η διαπίστωση αυτή αφήνει ακέραιη την εξουσία και την υποχρέωση των εθνικών αρχών να διώκουν το συναλλασσόμενο ο οποίος πέτυχε την ελευθέρωση μιας ασφάλειας με απατηλές ενέργειες. Ελλείψει διατάξεως που να επιτρέπει στις αρχές αυτές να απαιτήσουν την καταβολή ποσού ίσου προς την ελευθερωθείσα ασφάλεια, η δίωξη αυτή επιτρέπει τη — μερική τουλάχιστον — θεραπεία του ατόπου που επισήμανε η γερμανική κυβέρνηση.

23 Στο δεύτερο ερώτημα πρέπει, επομένως, να δοθεί η απάντηση ότι η εθνική νομοθεσία που επιτρέπει την ανάκληση της πλημμελούς απόφασης με την οποία ελευθερώθηκε η ασφάλεια και την αναζήτηση του ποσού της ασφαλείας μετά την παρέλευση του χρόνου της αποθεματοποίησης δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο και ότι, παρά το γεγονός αυτό, παραμένουν ακέραιες η εξουσία και η υποχρέωση των εθνικών αρχών να διώκουν, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο, το συναλλασσόμενο, ο οποίος πέτυχε την ελευθέρωση της ασφάλειας με απατηλές ενέργειες.

24 Ενόψει των απαντήσεων που δόθηκαν στο πρώτο, δεύτερο και τέταρτο ερώτημα, τα λοιπά ερωτήματα δεν έχουν πλέον αντικείμενο.

Επί των δικαστικών εξόδων

25 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίες κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος, που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main με Διάταξη της 26ης Μαΐου 1983, αποφαίνεται:

1) **Το άρθρο 4 του κανονισμού 1071/68 της Επιτροπής, της 25ης Ιουλίου 1968, περί των λεπτομερειών εφαρμογής της χορηγήσεως ενισχύσεων στην ιδιωτική αποθεματοποίηση στον τομέα του βοείου κρέατος, δεν επιτρέπει στους εθνικούς οργανισμούς παρέμβασης την αναζήτηση, μετά την παρέλευση του χρόνου της αποθεματοποίησης, των ασφαλειών που ελευθερώθηκαν κακώς, ούτε την επιβολή στους συναλλασσομένους χρηματικών κυρώσεων ύψους ίσου προς τα ποσά των ασφαλειών που ελευθερώθηκαν μ' αυτό τον τρόπο.**

2) **Η εθνική νομοθεσία που επιτρέπει την ανάκληση της πλημμελούς απόφασης με την οποία ελευθερώθηκε η ασφάλεια και την αναζήτηση του ποσού της ασφάλειας μετά την παρέλευση του χρόνου της αποθεματοποίησης δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο· παρά το γεγονός αυτό, όμως, παραμένουν ακέραιες η εξουσία και η υποχρέωση των εθνικών αρχών να διώκουν, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο, το συναλλασσόμενο ο οποίος πέτυχε την ελευθέρωση της ασφάλειας με απατηλές ενέργειες.**

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Κακούρης

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 25 Σεπτεμβρίου 1984.

Κατ' εντολή
του γραμματέα

D. Louterman

Υπάλληλος διοικήσεως

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart