ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
25 februari 1988 *

In zaak 199/86,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesverwaltungsgericht, in het aldaar aanhangig geding tussen

Raiffeisen Hauptgenossenschaft e.G., te Kiel

en

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), te Frankfurt/Main,

om een prejudiciële beslissing over de gevolgen van de ongeldigverklaring door het Hof van verordening nr. 563/76 van de Raad van 15 maart 1976 inzake de verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder dat in het bezit is van de interventiebureaus en wordt bestemd voor vermenging in diervoeder (PB 1976, L 67, blz. 18), met name wat betreft de nietigverklaring van een op basis van die verordening gegeven beschikking houdende vaststelling van een waarborg en wat betreft de vrijgifte van die waarborg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: O. Due, kamerpresident, T. Koopmans, K. Bahlmann, C. Kakouris en T. F. O'Higgins, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

* Procestaal: Duits.

gelet op de schriftelijke en mondelinge opmerkingen ingediend door

— Raiffeisen Hauptgenossenschaft e. G., verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door J. Gündisch, advocaat,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Karpenstein, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 8 oktober 1987,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 november 1987,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 22 mei 1986 ingekomen ten Hove op 31 juli daaraanvolgend, heeft het Bundesverwaltungsgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag zes prejudiciële vragen gesteld ten einde de gevolgen te kunnen beoordelen van de ongeldigverklaring door het Hof van verordening nr. 563/76 van de Raad van 15 maart 1976 inzake de verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder dat in het bezit is van de interventiebureaus en wordt bestemd voor vermenging in diervoeder (PB 1976, L 67, blz. 18), met name wat betreft de nietigverklaring van een op basis van die verordening gegeven beschikking houdende vaststelling van een waarborg en wat betreft de vrijgifte van die waarborg.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen de Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (hierna: BALM) en de Raiffeisen Hauptgenossenschaft e.G. (hierna: Raiffeisen), die verzocht om nietigverklaring van een door de BALM op grond van verordening nr. 563/76 gegeven beschikking houdende vaststelling van een waarborg van 1 251,84 DM, alsmede om vrijgifte van deze bij beschikking van de BALM verbeurd verklaarde waarborg.

3 In 1976 voerde Raiffeisen onder verordening nr. 563/76 vallende goederen in en bracht zij deze in het vrije verkeer, na bij de BALM een waarborg van 1 251,84 DM te hebben gesteld, doch zonder magere-melkpoeder te hebben gekocht, hoewel zij dit krachtens genoemde verordening verplicht was en daarvoor genoemde waarborg had gesteld.

4 Nadat haar bezwaarschrift tegen de beschikking houdende vaststelling van de waarborg was afgewezen, stelde Raiffeisen beroep in bij het Verwaltungsgericht; deze procedure was nog hangende toen het Hof, uitspraak doende op prejudiciële vragen van verschillende nationale rechters, bij arresten van 5 juli 1977 (zaak 114/76, Bela Mühle, Jurispr. 1977, blz. 1211; zaak 116/76, Granaria, Jurispr. 1977, blz. 1247 en gevoegde zaken 119 en 120/76, Ölmühle, Jurispr. 1977, blz. 1269) verordening nr. 563/76 ongeldig verklaarde. Daarop voerde Raiffeisen aan dat, gezien de ongeldigheid van verordening nr. 563/76, de verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder en de beschikking houdende vaststelling van de waarborg onwettig waren. Zij voegde er nog aan toe, dat zij de uit deze waarborg voortvloeiende lasten niet op haar afnemers had kunnen afwentelen. Het Verwaltungsgericht verklaarde het beroep gegrond.

5 Van dit vonnis kwam de BALM in hoger beroep, stellende dat volgens het inmiddels gewezen arrest van het Hof van 13 mei 1981 (zaak 66/80, International Chemical Corporation, Jurispr. 1981, blz. 1191) een vordering tot terugbetaling van dergelijke waarborgsommen rechtsgrondslag mist. Het Hessische Verwaltungsgerichtshof gaf een gunstig gevolg aan het hoger beroep en wees de vordering van Raiffeisen af op grond van genoemd arrest van 13 mei 1981. Onderwijl had de BALM de waarborg verbeurd verklaard.

6 Op het cassatieberoep („Revision") van Raiffeisen heeft het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 22 mei 1986 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de navolgende vragen voorgelegd:

„1) Bevat het gemeenschapsrecht een rechtsregel die zich verzet tegen de nietigverklaring van

— een op grond van de ongeldige verordening (EEG) nr. 563/76 van de Raad van 15 maart 1976 gegeven

en

— met de door het nationale recht geboden rechtsmiddelen betwiste en daardoor niet in kracht van gewijsde gegane

beschikking houdende vaststelling van een waarborg, welke beschikking volgens het nationale recht wegens de ongeldigheid van verordening nr. 563/76 zou moeten worden nietig verklaard ?

Zo vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord:

2) Bevat het gemeenschapsrecht een rechtsregel die zich verzet tegen de vrijgifte van een waarborg die is gesteld ingevolge een

— op grond van de ongeldige verordening (EEG) nr. 563/76 gegeven en

— met de door het nationale recht geboden rechtsmiddelen betwiste en vervolgens wegens ongeldigheid van verordening (EEG) nr. 563/76 nietig verklaarde

beschikking houdende vaststelling van een waarborg ?

Zo vraag 2 bevestigend moet worden beantwoord:

3) a) Houdt deze rechtsregel in, dat de gestelde waarborg slechts dan niet mag worden vrijgegeven wanneer hij is verbeurd voordat het Hof van Justitie bij arrest van 5 juli 1977 de ongeldigheid van verordening (EEG) nr. 563/76 had vastgesteld, of

b) houdt hij in, dat de waarborg ook dan niet mag worden vrijgegeven, wanneer hij pas is verbeurd nadat de ongeldigheid van verordening (EEG) nr. 563/76 was vastgesteld ?

Zo vraag 3 a) bevestigend moet worden beantwoord:

4) a) Is voor de verbeurte van een — in casu op grond van de ongeldige verordening (EEG) nr. 563/76 — gestelde waarborg vereist, dat de beschikking houdende vaststelling van de waarborg, niet meer kan worden betwist en daarmee kracht van gewijsde heeft gekregen, of

b) kan de waarborg reeds worden verbeurd hangende een procedure over de wettigheid van de eraan ten grondslag liggende beschikking ?

5) a) Treden de rechtsgevolgen van de verbeurte van een waarborg pas in wanneer de waarborg bij administratieve beschikking is verbeurd verklaard, of

b) treden zij onmiddellijk in, zodra aan de wettelijke voorwaarden voor de verbeurte is voldaan, zonder dat hiervoor een administratieve beschikking nodig is ?

Zo vraag 4 b) bevestigend moet worden beantwoord:

6) Bevat het gemeenschapsrecht een rechtsregel die aangeeft, welke de rechtsgevolgen zijn van de omstandigheid dat een aan een gestelde en reeds verbeurde waarborg ten grondslag liggende beschikking achteraf wegens onwettigheid wordt nietig verklaard ? "

7 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen uit het dossier worden hierna slechts weergegeven, voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De eerste vraag

8 Er dient op te worden gewezen, dat genoemd arrest van 13 mei 1981 verordening nr. 563/76 weliswaar ongeldig verklaart, doch geen uitspraak doet over de vraag of de op grond van deze verordening gegeven beschikkingen houdende vaststelling van een waarborg al dan niet kunnen worden nietig verklaard.

9 Vervolgens moet worden opgemerkt, dat het gemeenschapsrecht geen algemeen beginsel bevat volgens hetwelk een beschikking houdende vaststelling van een waarborg, die door de nationale instantie op grond van een achteraf ongeldig verklaarde gemeenschapsverordening is gegeven en tijdig met de door nationaal recht geboden rechtsmiddelen is betwist, niet kan worden nietig verklaard.

10 Bovendien kan een dergelijke regel niet worden afgeleid uit de ongeldig verklaarde verordening nr. 563/76 of uit verordening nr. 677/76 van de Commissie van 26 maart 1976 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de regeling inzake de verplichte aankoop van magere-melkpoeder ingesteld bij verordening (EEG) nr. 563/76 (PB 1976, L 81, blz. 23), waarin de voorwaarden voor de vrijgifte en de verbeurte van waarborgen worden vastgesteld.

11 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat het gemeenschapsrecht geen regel bevat die zegt dat een beschikking houdende vaststelling van een waarborg, die is gegeven op basis van verordening nr. 563/76 en met de door het nationale recht geboden rechtsmiddelen is betwist, niet kan worden nietig verklaard.

De tweede vraag

12 De tweede vraag is in wezen erop gericht te vernemen, of het gemeenschapsrecht zich ook tegen terugbetaling van het bedrag van de waarborg verzet in geval van nietigverklaring van de op grond van verordening nr. 563/76 gegeven beschikking houdende vaststelling van een waarborg.

13 Om op deze vraag te antwoorden, moet eraan worden herinnerd dat, gelijk het Hof overwoog in genoemd arrest van 13 mei 1981, geschillen inzake de teruggave van voor rekening van de Gemeenschap geïnde bedragen formeel en materieel

door de nationale rechter moeten worden beslecht overeenkomstig zijn nationale recht, voor zover het gemeenschapsrecht hierover niets anders heeft bepaald.

14 Derhalve moet worden nagegaan of verordening nr. 563/76 en verordening nr. 677/76 houdende bepalingen ter uitvoering van verordening nr. 563/76, zoals zij werden toegepast vóór de ongeldigheid van laatstgenoemde verordening werd vastgesteld, bepalingen bevatten die van invloed zijn op de teruggave van op grond van een nietig verklaarde beschikking verkregen bedragen.

15 Allereerst zij opgemerkt, dat genoemde verordening nr. 677/76 de geldigheid van verordening nr. 563/76 onderstelt en derhalve slechts bepaalt onder welke voorwaarden een geldig gestelde waarborg moet worden vrijgegeven. Verordening nr. 677/76 geeft dus geen antwoord op de vraag, of op grond van verordening nr. 563/76 gestelde waarborgen moeten worden vrijgegeven wanneer laatstgenoemde verordening ongeldig is verklaard.

16 Te dezen moet worden opgemerkt dat artikel 5 van verordening nr. 563/76 uitdrukkelijk bepaalt dat „voor de contracten gesloten vóór de dag van de inwerkingtreding van deze verordening... de lasten verbonden aan de in deze verordening vastgestelde regeling worden gedragen door de successieve kopers van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde produkten of de door de verwerking daarvan verkregen eiwithoudende produkten". Gelijk het Hof reeds overwoog in genoemd arrest van 13 mei 1981, impliceert deze bepaling eventueel een wijziging van voordien gesloten handelsovereenkomsten ten einde — zoals de vijfde overweging van de verordening aangeeft — de lasten van de verplichte aankoop van magere-melkpoeder op billijke wijze over alle betrokkenen te verdelen. Daaruit volgt dat de handelaren, voor wie de verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder gold en die uit dien hoofde riskeerden de waarborgsom te verliezen, zelf geen verlies behoefden te lijden ten gevolge van de opgelegde last, daar deze bij de vóór de inwerkingtreding van de verordening gesloten contracten automatisch op de successieve kopers werd afgewenteld. Dit stelsel bracht mee dat voor na de inwerkingtreding van de verordening gesloten contracten hetzelfde resultaat zou worden bereikt door het marktmechanisme en de contractvrijheid. Aangezien het bedrag van de te stellen waarborgen grosso modo overeenkwam met de aan de aankoopverplichting verbonden last, kwamen de economische gevolgen van het verlies daarvan voor de handelaren die besloten de waarborgsom op te offeren, overeen met het verlies dat zij zouden hebben geleden ten gevolge van de naleving van de aankoopverplichting.

17 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat met betrekking tot de vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 563/76 gesloten contracten artikel 5 van die verordening een regel van gemeenschapsrecht bevat, volgens welke het recht op vrijgifte van op basis daarvan gestelde waarborgen elke grondslag mist.

18 Voor de na de inwerkingtreding van verordening nr. 563/76 gesloten contracten bestaat er evenwel geen enkele regel van gemeenschapsrecht die zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling krachtens welke een handelaar die het bedrag van de waarborg niet heeft afgewenteld doch de vaststelling ervan heeft betwist, teruggave van het bedrag van deze waarborg verlangt.

19 Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord, dat wanneer de onder de voorwaarden van verordening nr. 563/76 gekochte eiwithoudende produkten zijn doorverkocht op basis van vóór de inwerkingtreding van die verordening gesloten contracten, volgens een regel van gemeenschapsrecht het bedrag van de waarborg die gesteld is krachtens een op grondslag van die verordening gegeven vaststellingsbeschikking, ook dan niet kan worden terugbetaald indien de vaststellingsbeschikking met de door het nationale recht geboden rechtsmiddelen is betwist en vervolgens op grond van de ongeldigheid van genoemde verordening is nietig verklaard. Wanneer echter bedoelde onder waarborgstelling gekochte produkten zijn doorverkocht op basis van na de inwerkingtreding van die verordening gesloten contracten en de beschikking houdende vaststelling van de waarborg met de door het nationale recht geboden rechtsmiddelen is betwist en vervolgens op grond van de ongeldigheid van die verordening is nietig verklaard, staat geen enkele regel van het gemeenschapsrecht in de weg aan terugbetaling van het bedrag van de waarborg.

De derde vraag

20 De derde vraag is in wezen erop gericht te vernemen, of in geval van een bevestigend antwoord op de tweede vraag, de niet-terugbetaling van het bedrag van de waarborg afhankelijk is van het feit of de waarborg vóór of na genoemde arresten van het Hof van 5 juli 1977 houdende ongeldigverklaring van verordening nr. 563/76 is verbeurd verklaard.

21 Dienaangaande moet erop worden gewezen, dat naar gemeenschapsrecht noch het feit dat een krachtens de verordeningen nrs. 563/76 en 677/76 gestelde waarborg is verbeurd, noch het tijdstip waarop hij is verbeurd, relevant is voor de terugbetaling van de waarborg.

De vierde, vijfde en zesde vraag

22 Gezien op het antwoord op de derde vraag, behoeven de vierde, de vijfde en de zesde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

23 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar 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 (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 22 mei 1986 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Het gemeenschapsrecht bevat geen regel die zegt dat een beschikking houdende vaststelling van een waarborg, die is gegeven op basis van de bij 's Hofs arrest van 13 mei 1981 ongeldig verklaarde verordening nr. 563/76 van de Raad van 15 maart 1976 inzake de verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder dat in het bezit is van de interventiebureaus en wordt bestemd voor vermenging in diervoeder, en die met de door het nationale recht geboden rechtsmiddelen is betwist, niet kan worden nietig verklaard.

2) Wanneer de onder de voorwaarden van verordening nr. 563/76 gekochte eiwithoudende produkten zijn doorverkocht op basis van vóór de inwerkingtreding van die verordening gesloten contracten, kan volgens een regel van gemeenschapsrecht het bedrag van de waarborg die gesteld is krachtens een op grondslag van die verordening gegeven vaststellingsbeschikking, ook dan niet worden terugbetaald indien de vaststellingsbeschikking met de door het nationale recht geboden rechtsmiddelen is betwist en vervolgens op grond van de ongeldigheid van genoemde verordening is nietig verklaard. Wanneer echter bedoelde onder waarborgstelling gekochte produkten zijn doorverkocht op basis van na de inwerkingtreding van die verordening gesloten contracten en de beschikking houdende vaststelling van de waarborg met de door het nationale recht geboden rechtsmiddelen is betwist en vervolgens op grond van de ongeldigheid van die verordening is nietig verklaard, staat geen enkele regel van het gemeenschapsrecht in de weg aan terugbetaling van het bedrag van de waarborg.

3) Naar gemeenschapsrecht is noch het feit dat een krachtens de verordeningen nrs. 563/76 en 677/76 gestelde waarborg is verbeurd, noch het tijdstip waarop hij is verbeurd, relevant voor de terugbetaling van de waarborg.

Due Koopmans

Bahlmann Kakouris O'Higgins

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 februari 1988.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Zesde kamer

O. Due