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.

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.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 199/86 *

I — De feiten en het procesverloop

A — *De voorgeschiedenis*

1. Ten einde de voorraden magere-melkpoeder te verminderen door een ruimer gebruik van dit produkt in diervoeders, verbond verordening nr. 563/76 de toekenning aan diervoederproducenten van bepaalde communautaire steun voor het gebruik van eiwithoudende produkten en het in het vrije verkeer brengen in de Gemeenschap van bepaalde produkten die worden gebruikt bij de produktie van mengvoeders, aan de verplichting bepaalde hoeveelheden magere-melkpoeder aan te kopen dat in het bezit is van de interventiebureaus. Om de naleving van deze verplichting te waarborgen, werden de toekenning van steun en het in het vrije verkeer brengen afhankelijk gesteld van het bewijs van aankoop van magere-melkpoeder dan wel van het stellen van een waarborg, die bij niet-nakoming van de aankoopverplichting werd verbeurd.

2. Bij een aantal arresten van 5 juli 1977 in zaken 114/76, 116/76, 119 en 120/76 (Jurispr. 1977, blz. 1211, 1247 en 1269) verklaarde het Hof, in antwoord op prejudiciële vragen van verschillende nationale rechterlijke instanties, dat verordening nr. 563/76 ongeldig was, aangezien de prijs waartegen het melkpoeder moest worden gekocht in verhouding tot de marktsituatie op een zo onevenredig hoog bedrag was

* Procestaal: Duits.

vastgesteld, dat dit neerkwam op een discriminerende verdeling van lasten over de verschillende landbouwsectoren en een zodanige verplichting bovendien niet noodzakelijk was om het beoogde doel, te weten de afzet van voorraden magere-melkpoeder, te bereiken.

3. De ongeldigverklaring van verordening nr. 563/76 had tot gevolg, dat in de Lid-Staten tegen de nationale autoriteiten rechtsvorderingen tot terugbetaling van de op basis van genoemde verordening gestelde waarborgsommen werden ingesteld. Een van die procedures leidde tot de prejudiciële beslissing van het Hof van 13 mei 1981 (zaak 66/80, International Chemical Corporation, Jurispr. 1981, blz. 1191).

4. In deze zaak ging het onder meer om de vraag of de handelaren voor een nationale rechter konden doen gelden dat zij op grond van het gemeenschapsrecht ook dan recht hadden op teruggave van ter uitvoering van de ongeldig verklaarde verordening nr. 563/76 betaalde bedragen, wanneer de teruggevorderde bedragen niet rechtstreeks door de betrokkene waren betaald, doch door zijn leveranciers, aan wie hij deze bedragen had terugbetaald.

5. Het antwoord van het Hof was ontkennend. Gelet op artikel 5 van verordening nr. 563/76, waarin wordt bepaald:

„Voor de contracten gesloten vóór de dag van de inwerkingtreding van deze verordening worden de lasten verbonden aan de in deze verordening vastgestelde regeling gedragen door de successieve kopers van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde produkten of de door de verwerking daarvan verkregen eiwithoudende produkten.",

was het Hof van oordeel, dat

„de omstandigheid dat er tijdens de periode waarin verordening nr. 563/76 van de Raad werd toegepast, een stelsel bestond dat speciaal was opgezet om de economische gevolgen van de bij die verordening opgelegde verplichtingen te spreiden, de grondslag ontneemt aan een rechtsvordering tot terugbetaling van de gestelde en verbeurd verklaarde waarborgsommen, ook indien een dergelijke rechtsvordering krachtens louter nationaal recht met succes zou kunnen worden ingesteld. Daarbij speelt geen rol of de ondernemer die last inderdaad heeft afgewenteld, dan wel daarvan heeft afgezien om redenen verband houdende met de economische strategie van zijn onderneming. Terugbetaling aan de ondernemer is a fortiori uitgesloten wanneer hij niet zelf gehouden was de litigieuze last te voldoen, doch het bedrag ervan vrijwillig heeft voorgeschoten of terugbetaald aan zijn leveranciers."

B — *Het hoofdgeding*

6. In 1976 voerde Raiffeisen Hauptgenossenschaft (hierna: verzoekster) onder verordening nr. 563/76 vallende goederen in en bracht zij deze in het vrije verkeer, na bij de BALM (hierna: verweerster) een waarborg van 1 251,84 DM te hebben gesteld. Zij kocht echter geen magere-melkpoeder.

7. Verzoekster, die een bezwaarschrift had ingediend tegen de beschikking houdende vaststelling van de waarborg, stelde, nadat haar bezwaarschrift was afgewezen, beroep in bij het Verwaltungsgericht. In de loop van die procedure verklaarde het Hof van Justitie verordening nr. 563/76 ongeldig en voerde verzoekster aan dat, gezien de ongeldigheid van die verordening, de verplichting tot aankoop van de magere-melkpoeder en de 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.

8. Van dit vonnis kwam de BALM in hoger beroep, stellende, dat volgens genoemd arrest van het Hof in zaak 66/80 een rechtsvordering tot terugbetaling van waarborgsommen geen grondslag heeft, gezien het bestaan van een stelsel dat speciaal was opgezet om de economische gevolgen van de bij verordening nr. 563/76 opgelegde verplichtingen te spreiden. Op grond van het arrest in zaak 66/80 gaf het Hessische Verwaltungsgerichtshof een gunstig gevolg aan het hoger beroep en wees het de vordering af.

9. Onderwijl had de BALM de waarborgsom verbeurd verklaard. Hiertegen is een bezwaarschrift ingediend, waarover nog niet is beslist.

10. Tegen het arrest in hoger beroep heeft verzoekster cassatieberoep („Revision") ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de BALM houdende vaststelling van de waarborg en tot vrijgifte van de waarborg.

11. Bij beschikking van 22 mei 1986, ingekomen ten Hove op 31 juli daaraanvolgend, heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst in afwachting van een prejudiciële beslissing van het Hof over de navolgende vragen:

„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

b) of 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 — ge-

stelde 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 ? "

12. Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend, op 27 oktober 1986 door verzoekster, vertegenwoordigd door J. Gündisch, advocaat, en op 29 oktober 1986 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Karpenstein als gemachtigde.

13. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

14. Bij beschikking van 20 mei 1987 heeft het Hof de zaak naar de Zesde kamer verwezen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

15. De eerste prejudiciële vraag is erop gericht te vernemen of het gemeenschapsrecht een rechtsregel bevat die zich verzet tegen de — volgens het nationale recht mogelijke — nietigverklaring van de beschikking houdende vaststelling van een waarborg, welke beschikking wegens de ongeldigheid van verordening nr. 563/76 rechtsgrondslag mist.

16. *Verzoekster* meent dat het gemeenschapsrecht geen dergelijke regel bevat. Haar eerste argument daarvoor is ontleend aan de rechtspraak van het Hof in de gevoegde zaken 205 tot en met 215/82 (arrest van 21 september 1983, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633) volgens welke de terugvordering van ten onrechte betaalde steunbedragen plaatsvindt volgens het nationale recht binnen de grenzen die het gemeenschapsrecht stelt. Deze rechtspraak moet hier worden toegepast.

17. Verzoekster is van oordeel dat het door de BALM aangevoerde arrest van het Hof in zaak 66/80 in het onderhavige geval niet van toepassing is, omdat het in die zaak, zowel voor wat betreft de feiten als voor wat betreft de betrokken nationale bepalingen, om iets anders ging.

18. Wat de feiten betreft, had verzoekster in zaak 66/80 de beschikkingen houdende vaststelling van een waarborg niet tijdig be-

twist en had zij niet kunnen bewijzen dat zij de haar opgelegde last niet naar de latere fasen van het economisch gebeuren had doorgeschoven. In de onderhavige zaak heeft verzoekster de beschikkingen wel betwist en de last niet kunnen afwentelen.

19. Uit juridisch oogpunt ligt het verschil tussen beide zaken hierin, dat naar Italiaans recht ten onrechte aan de overheid betaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd zelfs al is de in dit recht daartoe voorziene termijn van tien jaar verstreken, terwijl zulks naar Duits recht niet mogelijk is wanneer de betaling — zoals in dit geval — is verricht op grond van een administratieve handeling die niet binnen een maand is betwist. Indien het Hof dus in dit geval zou beslissen dat het gemeenschapsrecht zich verzet tegen de — naar Duits recht mogelijke — nietigverklaring van de vaststellingsbeschikking, zou verzoekster iedere mogelijkheid worden ontnomen om beroep in te stellen tegen een haar bezwarende administratieve beschikking die op grond van een ongeldige verordening is gegeven. Het arrest van het Hof houdende ongeldigverklaring van verordening nr. 563/76 zou derhalve geen enkel gevolg sorteren.

20. Ten slotte wijst verzoekster erop, dat het gemeenschapsrecht in strijd zou kunnen komen met de in het Grundgesetz verankerde grondrechten, wanneer het Hof de eerste vraag bevestigend beantwoordt.

21. Volgens de *Commissie* bevat het gemeenschapsrecht geen algemene regel, die zegt dat een door de nationale autoriteiten op grond van een later ongeldig verklaarde verordening vastgestelde waarborg, waartegen binnen de daarvoor gestelde termijn met de door het nationale recht geboden rechtsmiddelen is opgekomen, niet kan worden geannuleerd of vrijgegeven. Zij merkt echter op, dat de eerste twee prejudiciële vragen erop zijn gericht te vernemen of in dit geval uit verordening nr. 563/76 of uit genoemd arrest van het Hof in zaak 66/80 een ander antwoord valt af te leiden.

22. De Commissie merkt op, dat verordening nr. 563/76 slechts bepaalt onder welke voorwaarden de waarborg kan worden gesteld en in welke gevallen hij wordt terugbetaald. De voorwaarden voor de vrijgifte of de verbeurdverklaring van de waarborgen staan evenwel in verordening nr. 677/76 (PB 1976, L 81, blz. 23). Deze verordeningen bevatten echter niets waaruit kan worden geconcludeerd dat zij in de weg staan aan de nietigverklaring van een op deze verordeningen gebaseerde, doch materieel ongeldige beschikking houdende vaststelling van een waarborg.

23. De Commissie is bovendien van mening, dat het Hof het in zijn arrest in zaak 66/80 duidelijk aan de nationale wetgevers heeft willen overlaten te bepalen of de handelingen houdende vaststelling van een waarborg op grond van de ongeldig verklaarde verordening nr. 563/76 kunnen worden nietig verklaard.

24. Zij stelt derhalve voor de eerste vraag ontkennend te beantwoorden.

De tweede vraag

25. Deze vraag, gesteld voor het geval de eerste vraag ontkennend zou worden beantwoord, is erop gericht te vernemen of de vrijgifte van een op grond van een achteraf ongeldig verklaarde beschikking gestelde waarborg mag worden geweigerd.

26. *Verzoekster* betoogt, dat de vrijgifte van de waarborg het logische en noodzakelijke gevolg is van de nietigverklaring van de

rechtsgrondslag ervan. Volgens haar staat het arrest van het Hof in zaak 66/80 derhalve niet eraan in de weg dat deze vraag ontkennend wordt beantwoord.

27. Volgens de *Commissie* onderstelt verordening nr. 677/76 de geldigheid van verordening nr. 563/76 en bepaalt artikel 10 ervan derhalve slechts de voorwaarden waaronder een geldig gestelde waarborg moet worden vrijgegeven. Uit verordening nr. 677/76 valt derhalve niet af te leiden, of de op grond van verordening nr. 563/76 gestelde waarborgen moeten worden vrijgegeven ingeval deze laatste verordening ongeldig wordt verklaard. De Commissie meent evenwel, dat er wel aanwijzingen zijn te ontlenen aan artikel 5 van verordening nr. 563/76 gelijk dit door het Hof in zijn arrest in zaak 66/80 is uitgelegd.

28. Uit dit arrest zou namelijk kunnen worden afgeleid, dat er voor de *vóór* de inwerkingtreding van verordening nr. 563/76 gesloten contracten een bijzondere gemeenschapsregeling bestond — te weten artikel 5 van genoemde verordening —, die in ieder geval tot aan de ongeldigverklaring van verordening nr. 563/76 moest worden in acht genomen. Volgens dit artikel bestaat er voor de *vóór* de inwerkingtreding van verordening nr. 563/76 gesloten contracten geen recht op vrijgifte van de op grond van deze verordening gestelde waarborgen, zoals het Hof in zijn arrest in zaak 66/80 heeft overwogen.

29. Voor de *na* de inwerkingtreding van verordening nr. 563/76 gesloten contracten geldt daarentegen nog steeds de algemene regel, dat daarop het nationale recht van toepassing is; geen enkele gemeenschapsregel staat de vrijgifte van de waarborgen in de weg. Bovendien wordt het aan de nationale rechter overgelaten om eventueel het bewijs te verlangen dat de uit de waarborg voortvloeiende lasten niet op de koper zijn afgewenteld. Het gemeenschapsrecht legt dit niet op en indien de nationale rechter dit bewijs verlangt, moet hij daarbij de in de rechtspraak van het Hof, met name in het arrest van 9 november 1983 (zaak 199/82, San Giorgio, Jurispr. 1983, blz. 3595), gestelde grenzen in acht nemen.

De derde vraag

30. De derde vraag is gesteld voor het geval de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord. Zij is erop gericht te vernemen, of het voor het niet vrijgeven van de waarborg verschil uitmaakt of de waarborg werd verbeurd verklaard vóór of na de arresten waarbij het Hof verordening nr. 563/76 ongeldig verklaarde.

31. *Verzoekster* acht het — gezien de antwoorden op de eerste twee vragen — niet nodig deze vraag, evenals de volgende, te beantwoorden.

32. De *Commissie* is van mening, dat het moment waarop de met de uitvoering van de verordeningen nrs. 563/76 en 677/76 belaste autoriteiten hebben geconstateerd dat een overeenkomstig deze verordeningen gestelde waarborg is vervallen, irrelevant is voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde vraag betreffende de vrijgifte van een waarborg. Beslissend is uitsluitend de door de Raad in artikel 5 van verordening nr. 563/76 geformuleerde wil om de kopers van eiwithoudende voeders de financiële lasten van het waarborgstelsel te doen dragen. De in artikel 5 geregelde lastenverdeling heeft weliswaar enkel betrekking op de bij de inwerkingtreding van de verordening

reeds gesloten contracten, doch omvat, voor zover het om dergelijke oude contracten gaat, zowel de vrijgifte van een gestelde waarborg, als de teruggave van een op grond van een dergelijke waarborg definitief betaald bedrag. Tussen beide gevallen bestaat geen wezenlijk verschil: het gaat namelijk steeds om terugbetaling van een door verordening nr. 563/76 aan de importeur opgelegde last. Daar de uit de verordening voortvloeiende lasten volgens de uitdrukkelijke wil van de gemeenschapswetgever op een derde moesten worden afgewenteld, heeft het arrest van het Hof in zaak 66/80 — aldus de Commissie —, voor zover het om oude contracten gaat, in beide gevallen terugbetaling uitgesloten. Waar het Hof het heeft over „verbeurd verklaarde waarborgsommen" gebruikt het slechts een technische term.

De vragen 4, 5 en 6

33. Over deze vragen hebben verzoekster, noch de Commissie opmerkingen gemaakt.

C. Kakouris
rechter-rapporteur