kensvlees en 2763/75 houdende vaststelling van de algemene regels voor de steunverlening aan de particuliere opslag in de sector varkensvlees, en in verordening nr. 1889/76 van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen inzake die steunverlening. De Lid-Staten kunnen de taak om de verschillende noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen te treffen, aan meer dan een nationaal orgaan toevertrouwen. Deze dienen er dan echter wel op toe te zien dat de coördinatie van de door hen genomen maatregelen met passende middelen dusdanig wordt gewaarborgd, dat de goede werking van de marktordening niet in gevaar wordt gebracht.

2. De vertraagde toezending aan het bevoegde interventiebureau van de bewijsstukken inzake de inslag staat niet in de weg aan de verkrijging van het recht op steun in de zin van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1889/76, wanneer de verplichtingen bedoeld in artikel 3, lid 2, sub a, van die verordening volledig zijn nagekomen.

3. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 is, door zijn automatisme, in strijd met het evenredigheidsbeginsel, voor zover het geen mogelijkheid biedt de sanctie waar het van spreekt, af te stemmen op de mate waarin de contractuele verplichtingen niet zijn nagekomen, of op de ernst van de inbreuk op die verplichtingen.

   Ongeacht de nadere detaillering van die bepaling, blijft artikel 4, lid 2, sub b, van verordening nr. 2763/75 van de Raad dan ook van toepassing in die zin, dat het bevoegde gezag de waarborg geheel of gedeeltelijk verbeurd kan verklaren, al naar gelang de ernst van de inbreuk op de overeenkomst.

In zaak 240/78,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te Den Haag, in het aldaar aanhangig geding tussen

ATALANTA AMSTERDAM BV, te Amsterdam,

en

HET PRODUKTSCHAP VOOR VEE EN VLEES, te Rijswijk,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van enkele bepalingen van verordening nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PB L 282 van 1975, blz. 1), van verordening nr. 2763/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende vaststelling van de algemene regels voor de steunverlening aan de particuliere opslag in de sector varkensvlees (PB L 282 van 1975, blz. 19), en van verordening nr. 1889/76 van de Commissie van 29 juli 1976 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de verlening van steun aan de particuliere opslag in de sector varkensvlees (PB L 206 van 1976, blz. 82),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president van de Eerste Kamer, waarnemend president, Mackenzie Stuart, president van de Tweede Kamer, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop, de conclusies en de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Volgens artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector varkensvlees (PB L 282 van 1975, blz. 1), kan tot interventiemaatregelen worden besloten wanneer de prijs van varkensvlees in de Gemeenschap aanzienlijk daalt. Deze interventiemaatregelen kunnen worden genomen in de vorm van steunverlening aan de particuliere opslag.

Verordening nr. 2763/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende vaststelling van de algemene regels voor de steunverlening aan de particuliere opslag (PB L 282 van 1975, blz. 19), bepaalt in artikel 1, lid 3, dat de steun aan de particuliere opslag wordt verleend volgens met interventiebureaus gesloten overeenkomsten welke de wederzijdse verplichtingen der contractanten vastleggen op voorwaarden die per afzonderlijk produkt uniform zijn. Volgens artikel 3, lid 2, sub c, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie van 29 juli 1976 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de verlening van steun aan de particuliere opslag in de sector varkensvlees (PB L 206 van 1976, blz. 82) verplicht de met het interventiebureau gesloten overeenkomst de opslaghouder onder meer ertoe dit interventiebureau „onverwijld" de bewijsstukken inzake de inslag toe te zenden.

Verordening nr. 2763/75 van de Raad bepaalt in artikel 4, lid 2, sub b, eveneens dat slechts die belanghebbenden worden toegelaten tot de inschrijvingsprocedure

en tot het aangaan van overeenkomsten, die, als garantie dat zij hun verplichtingen zullen nakomen, een waarborg hebben gesteld

„welke geheel of gedeeltelijk wordt verbeurd indien de contractuele verplichtingen niet of slechts gedeeltelijk worden nagekomen".

In dit verband bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie:

„De waarborg wordt volledig verbeurd, indien de contractuele verplichtingen niet worden nagekomen".

De besloten vennootschap Atalanta Amsterdam BV (Atalanta) heeft in 1977 met het Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (VIB), in Nederland het bevoegde interventiebureau voor de steunverlening aan de opslag, verschillende overeenkomsten voor de opslag van varkensvlees gesloten. In zijn mededeling 9/77 heeft dit bureau onder meer de voorwaarden voor het afsluiten van overeenkomsten voor steunverlening aan de particuliere opslag van varkensvlees vastgelegd. Volgens punt V e) van deze bepalingen is de contractant gehouden wekelijks per vrieshuis per produkt opgave te doen van de ingeslagen hoeveelheden met gebruikmaking van een daartoe verstrekt formulier. Deze formulieren dienen, ingevuld en vergezeld van de bewijsstukken inzake de inslag, zo tijdig te worden ingezonden, dat zij in de week volgende op de inslag, in het bezit zijn van het VIB.

Ten aanzien van enkele inslagen heeft Atalanta verzuimd de bewijsstukken binnen de gestelde termijn aan het VIB toe te zenden. Het VIB heeft gemeend dat de voor de verschillende overeenkomsten gestelde waarborgen derhalve verbeurd moesten worden verklaard. Bij brief van 1 november 1977 heeft het VIB Atalanta van dit besluit in kennis gesteld met de mededeling dat de verdere behandeling met betrekking tot het steunbedrag zou worden overgenomen door het Produktschap voor Vee en Vlees en dat Atalanta zich desgewenst wegens deze aangelegenheid tot dit Produktschap kon wenden.

Het Produktschap heeft de toekenning van de door Atalanta gevraagde steunverlening geweigerd op grond dat Atalanta, in strijd met de bepalingen onder V e) van mededeling 9/77 van het VIB, niet tijdig had voldaan aan de verplichtingen die de overeenkomsten aan de inslag verbonden.

Atalanta heeft daarop beroep ingesteld tegen het besluit van het Produktschap. Het beroep was mede gericht tegen het besluit tot verbeurdverklaring van de waarborgen. Tijdens de mondelinge behandeling voor het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft het Produktschap verklaard geen besluit te kunnen nemen inzake de verbeurdverklaring van de waarborgsommen, omdat volgens zijn opvatting de bevoegdheid tot het nemen van een dergelijk besluit uitsluitend toekomt aan het VIB.

Bij beschikking van 1 november 1978 heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„I. Brengen de bepalingen en de strekking van verordening nr. 2759/75 van de Raad, verordening nr. 2763/75 van de Raad — in het bijzonder artikel 1, lid 3 — en verordening nr. 1889/76 van de Commissie — in het bijzonder artikel 3, lid 2, artikel 4, lid 2, en artikel 8 — mee, dat de beslissingsbevoegdheid bij de uitvoering en toepassing van de bij die verordeningen voorziene en geregelde steunverlening aan de particuliere opslag in de sector varkensvlees, waaronder mede begrepen de regeling inzake het doen verlenen en het eventueel verbeurd verklaren van

waarborgsommen, bij uitsluiting toekomt aan de nationale interventiebureaus,

ofwel

moeten die bepalingen en die strekking aldus worden verstaan, dat de bevoegdheid om te beslissen ten aanzien van de uitvoering en toepassing van de bij die voorschriften getroffen regelingen, zowel inzake de steunverlening als inzake de waarborgsommen, dan wel uitsluitend inzake de steunverlening, aan de nationale Lid-Staten toekomt, zij het met de verplichting om steun te verlenen volgens de met het betreffende interventiebureau gesloten overeenkomst?

II. Brengt een juiste uitleg van het bepaalde bij artikel 6, leden 2 en 3, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie mee, dat de opslaghouder

1. recht heeft op steun wanneer alle in artikel 3, lid 2, onder a, van genoemde verordening vermelde verplichtingen volledig zijn nagekomen,

2. recht heeft op uitbetaling van het steunbedrag, zodra is vastgesteld dat aan de contractuele verplichtingen is voldaan en, onder meer, de bewijsstukken inzake de inslag aan het interventiebureau zijn toegezonden, zij het dat die toezending niet ‚onverwijld' is geschied,

ofwel

moet het bepaalde bij dat artikel 6, leden 2 en 3, aldus worden uitgelegd dat de opslaghouder, wanneer aan alle in artikel 3, lid 2, van genoemde verordening vermelde verplichtingen is voldaan, nochtans geen recht op steun kan doen gelden, indien de in artikel 3, lid 2, onder c), van die verordening genoemde bewijsstukken inzake de inslag welswaar aan het betreffende interventiebureau zijn toegezonden, doch die toezending niet ‚onverwijld' is geschied?

III. 1. Moeten onder de term ‚verplichtingen' in artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 2763/75 worden verstaan uitsluitend de verplichtingen tot het inslaan en in opslag houden van varkensvlees, of moeten onder die term mede worden begrepen hulpverplichtingen met betrekking tot informatie en controle?

2. Moeten onder de term ‚verplichting' in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 uitsluitend worden verstaan de verplichtingen tot het inslaan en in opslag houden van varkensvlees, of moeten onder die term mede worden begrepen de verplichtingen, genoemd in artikel 6, lid 2, onder b) tot en met e) van laatstgenoemde verordening?

3. Indien artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 2763/75 aldus moet worden uitgelegd, dat onder de daar gebezigde term ‚verplichtingen' uitsluitend zijn te verstaan de verplichtingen tot het inslaan en in opslag houden van varkensvlees, doch in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 onder diezelfde term ook de in artikel 3, lid 2, onder b) tot en met e) van diezelfde verordening, omschreven verplichtingen zijn te begrijpen, is evenbedoeld artikel 5, lid 2, dan in zoverre geldig?

IV. 1. Moet artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 aldus worden uitgelegd, dat de waarborgsom volledig verbeurd wordt verklaard, indien de betreffende hoofd- of hulpverplichtingen slechts gedeeltelijk niet zijn nagekomen?

2. Indien vraag 1 bevestigend moet worden beantwoord, is dan dat artikel 5, lid 2, in zoverre wel verenigbaar met artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 2763/75, waar omtrent de waarborg is bepaald dat deze geheel of gedeeltelijk wordt verbeurd verklaard, indien de contractuele verplichtingen niet of slechts gedeeltelijk worden nagekomen', en zo neen, is dat artikel 5, lid 2, dan in zoverre ongeldig?"

De verwijzingsbeschikking is op 3 november 1978 ter griffie van het Hof ingekomen.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door C. Sjenitzer, advocaat te Amsterdam; verweerder in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door zijn voorzitter, G. Meijer; en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door H. Bronkhorst, lid van har juridische dienst, als gemachtigde.

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

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hof Statuut-EEG

A — *Verzoekster in het hoofdgeding* merkt het volgende op over de vier door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven gestelde vragen.

De eerste vraag

De eerste vraag stelt aan de orde welke instantie bevoegd moet worden geoordeeld beslissingen te nemen ter zake van de toepassing van de steunverleningsverordeningen casu quo uitvoeringsregelingen betreffende de particuliere opslag van varkensvlees.

Het door het Produktschap ter zitting van het College van Beroep verdedigde standpunt, dat het Produktschap over steunverlening beslist en het VIB over waarborgsommen, laat de — ongewenste — mogelijkheid open dat ten aanzien van de waarborg een beslissing wordt genomen die strijdig is met de ten aanzien van de steunverlening genomen beslissing.

Waar geen van de onderliggende verordeningen een strikte regeling geeft, doch veeleer een door de Lid-Staten in te vullen kader biedt, kan naar het oordeel van Atalanta, met inachtneming van de noodzaak alle beslissingen in één hand te houden, worden gesteld dat het Nederlandse systeem waarbij het Produktschap beslist, in de praktijk handzaam werkt en zich verdraagt met de (minimum)-eisen van de verordeningen.

De tweede vraag

De tweede vraag betreft enkel de kwestie van het niet uitbetalen van de steun. Vast is komen te staan dat Atalanta aan de materiële vereisten met betrekking tot de opslagregeling geheel heeft voldaan en dat zij slechts in gebreke is gebleven met het inzenden van de bewijsstukken inzake de inslag binnen de door het VIB gestelde termijn.

Gelet op de inhoud van de beschikking van het College van Beroep, meent verzoekster in het hoofdgeding dat de tweede vraag mede — impliciet — een oordeel van het Hof vraagt betreffende het begrip „onverwijld". Volgens ver-

zoekster in het hoofdgeding dekken de termijnen van de „Mededeling Vlees" (mededeling 9/77) het begrip „onverwijld" niet.

Zo het Hof van mening is dat vorenstaande niet mede in de aan het Hof gestelde vraag mag worden gelezen, dan wel de termijnen van de „Mededeling Vlees" als transponering van het begrip „onverwijld" toelaatbaar acht, wordt opgemerkt dat bij lezing van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie de conclusie zich opdringt dat het recht op steunverlening is ontstaan zodra aan de in artikel 3, lid 2, sub a, omschreven verplichting is voldaan. Onaannemelijk lijkt het dat de verordening een situatie toelaatbaar zou achten, waarin een recht op steun zou kunnen ontstaan dat nimmer door uitbetaling gehonoreerd zou mogen worden.

Er zijn zeker wel belangen bij een spoedige afwikkeling van de „papierwinkel", doch kleinere omissies op het gebied van de administratieve afwikkeling behoren in redelijkheid en met afweging van belangen te worden bezien en niet te worden bestraft alsof hoofdverplichtingen waren verzaakt.

De derde en de vierde vraag

De derde en vierde vraag betreffen de waarborgen. Hierbij springt in het oog dat verordening nr. 1889/76 van de Commissie slechts algehele verbeurdverklaring kent, dit in tegenstelling tot artikel 4, lid 2, van verordening nr. 2763/75 van de Raad. Er is een relatie tussen de antwoorden op de vragen III en IV, doordat wanneer enkel de mogelijkheid van een algehele verbeurdverklaring van de waarborg bestaat, er — ten einde distorsie tussen de gemaakte fout en de sanctie te voorkomen — slechts voor verbeurdverklaring reden zal zijn bij ernstige, de bedoeling van de regeling frustrerende nalatigheden. Wanneer daarentegen de mogelijkheid van een gedeeltelijke verbeurdverklaring van de waarborg zou bestaan, opent dat de mogelijkheid voor een administratieve sanctionering met afwegingen.

Onder omstandigheden komt het voor dat vraag IV-1 ontkennend moet worden beantwoord alsmede dat — voor het geval het Hof tot de tegenovergestelde conclusie mocht komen — artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie zich niet verdraagt met artikel 4, lid 2, van verordening nr. 2763/75 van de Raad, welke kennelijk uitdrukkelijk een partiële verbeurdverklaring als geringere sanctie mogelijk heeft willen maken.

Deze onverenigbaarheid zou worden opgeheven indien artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie aldus werd uitgelegd dat zij betrekking heeft op het overtreden van de belangrijke verplichtingen van partijen, en artikel 4, lid 2, van verordening nr. 2763/75 van de Raad betrekking heeft op schending van zowel de belangrijke als de minder belangrijke verplichtingen.

B — *Verweerder in het hoofgeding* merkt om te beginnen op dat het litigieuze besluit eerst is genomen nadat verzoekster in het hoofdgeding bij herhaling uitdrukkelijk was gewezen op de gevolgen van niet tijdige inzending van de bewijsstukken inzake de inslag.

Verweerder in het hoofdgeding geeft vervolgens het wettelijk kader aan van de bevoegdheden die hem door de Nederlandse wettelijke regeling zijn toegekend.

De eerste vraag

Volgens verweerder in het hoofdgeding hebben de communautaire verordeningen de keuze van de met de uitvoering van die verordeningen belaste organen aan

de Lid-Staten overgelaten. Onder de communautaire term „interventiebureau" kan naar Nederlandse verhoudingen óf het Produktschap óf het VIB óf beide worden verstaan.

Volgens de Nederlandse wettelijke regeling is het Produktschap de bevoegde instantie ten aanzien van de steunverlening, terwijl het VIB bevoegd is besluiten te nemen ten aanzien van de waarborgen, temeer daar het VIB als contractpartner het best kan beoordelen of de contractsverplichtingen zijn nagekomen.

Ofschoon niet de administratieve rechter, doch de gewone rechter bevoegd is kennis te nemen van geschillen over de besluiten van het VIB, zal het VIB, indien het Hof zou uitspreken dat de verbeurde waarborgen geheel of gedeeltelijk behoren te worden vrijgegeven, de dan noodzakelijke maatregelen nemen.

De tweede vraag

Aangezien artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie de zinsnede „onverminderd de overige verplichtingen van de opslaghouder" bevat, geeft dit artikel geen steun aan de opvatting dat het recht op steun reeds ontstaat wanneer aan alle in artikel 3, lid 2, sub a, vermelde verplichtingen is voldaan. De belanghebbende zal moeten aantonen dat hij niet alleen aan de in artikel 3, lid 2, maar ook aan de in andere artikelen genoemde verplichtingen heeft voldaan.

De derde vraag

Verweerder in het hoofdgeding had eveneens graag gezien dat de communautaire wetgeving op het onderhavige punt zelf de nodige ruimte zou hebben gelaten om met betrekking tot de sancties een onderscheid te maken op grond van de aard van de verplichtingen. De tekst van de betrokken artikelen laat evenwel geen twijfel bestaan over de wijze waarop zij moeten worden uitgelegd. Zowel artikel 4, lid 2, sub b, van verordening nr. 2763/75 van de Raad als artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie spreekt voor zich.

Overigens wijst verweerder in het hoofdgeding erop dat de verplichtingen zijns inziens niet zijn beperkt tot die welke zijn genoemd in artikel 6, lid 2, sub b tot en met e, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie. Artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1889/76 bevat de zinsnede „onverminderd de overige verplichtingen van de opslaghouder".

Indien het begrip „verplichtingen" aldus werd uitgelegd, dat het uitsluitend doelt op de verplichting tot inslaan en in opslag houden van het varkensvlees, zou er geen sanctie meer zijn op het niet nakomen van de secundaire verplichtingen, welke echter uit het oogpunt van controle niet van belang zijn ontbloot. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de bepalingen inzake het niet verlenen van steun en het verbeurdverklaren van de waarborg met beleid worden gehanteerd. Aan alle redelijkheid zijn evenwel grenzen en in casu zijn die grenzen overschreden.

Gezien het bovenstaande hoeft op vraag III, sub 3, niet te worden ingegaan.

De vierde vraag

Volgens verweerder in het hoofdgeding moet artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie stellig aldus worden uitgelegd, dat de waarborg geheel verbeurd moet worden verklaard indien aan de betrokken hoofd- of hulpverplichtingen slechts ten dele is voldaan.

De tekst van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie is alleszins verenigbaar met die van artikel 4,

lid 2, sub b, van verordening nr. 2763/75 van de Raad. De tekst van deze laatste bepaling verzet zich immers niet ertegen, dat ook bij gedeeltelijke nakoming de gehele waarborg verbeurd wordt verklaard. Indien het de bedoeling was geweest dat de waarborg bij gedeeltelijke nakoming ook gedeeltelijk verbeurd moest worden verklaard, had de tekst anders moeten luiden.

Ten slotte merkt verweerder in het hoofdgeding onder meer op, dat het alleszins aanbeveling zou verdienen een onderscheid te maken op grond van de aard van de verplichtingen in verband met eventueel daarop te stellen sancties. Evenwel zou er dan een tekstwijziging of een uitspraak van het Hof in die richting nodig zijn.

C — De *Commissie* merkt het volgende op over de vier door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven gestelde vragen.

De eerste vraag

Volgens de Commissie blijkt duidelijk uit de tekst van de betrokken verordeningen dat deze de Lid-Staten de bevoegdheid laten de nodige, door de verordening voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen te nemen, op de wijze die hun goeddunkt. Uit het gebruik van de term interventiebureau mag bepaald niet worden afgeleid dat de Gemeenschap daarmee specifieke organen of instellingen van de Lid-Staten op het oog heeft. Bedoeld is slechts dat het door de Lid-Staten aangewezen orgaan een interventiefunctie vervult. De desbetreffende teksten van gemeenschapsrecht bepalen niet dat de interventiemaatregelen in iedere Lid-Staat door slechts één bureau mogen worden getroffen. Niets verhindert een Lid-Staat dus om het sluiten van de opslagovereenkomst door één bureau (zoals het VIB), en het uitbetalen van de steun door een ander bureau (zoals het Produktschap) te laten verzorgen.

Deze opvatting is geheel in overeenstemming met die welke het Hof tot de zijne heeft gemaakt in het arrest van 15 december 1971 (gevoegde zaken 51 tot en met 54/71, International Food Company, Jurispr. 1971, blz. 1108). In dit arrest heeft het Hof voor recht verklaard dat wanneer in de bepalingen van het Verdrag of van verordeningen aan de Lid-Staten bevoegdheden worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd met het oog op de toepassing van het gemeenschapsrecht, de vraag op welke wijze de staten bepaalde nationale organen kunnen belasten met de uitoefening dier bevoegdheden en de nakoming dier verplichtingen, uitsluitend een aangelegenheid is van het constitutioneel bestel van elke staat.

De tweede vraag

De communautaire bepalingen betreffende het sluiten van de opslagovereenkomsten bevatten dwingende voorschriften voor de contractuele betrekkingen tussen partijen. Deze bepalingen schuiven het normale verbintenissenrecht, of dit nu van privaat- of publiekrechtelijke aard is, ter zijde.

Volgens de Commissie dient artikel 6, leden 2 en 3, van verordening nr. 1889/76 volgens de eerste door het College weergegeven opvatting te worden uitgelegd. Deze opvatting vindt steun in de systematiek van de verordening, volgens welke de verplichting, bedoeld in artikel 3, lid 2, aanhef en sub a, en welke erin bestaat de overeengekomen hoeveelheid van het produkt in te slaan en gedurende de overeengekomen periode in opslag te houden, wordt beschouwd als de voornaamste verplichting welke voor de opslaghouder uit de overeenkomst voortvloeit. Dit blijkt uit artikel 6, lid 2, van de verordening, bepalende dat, onverminderd de

overige verplichtingen van de opslaghouder, deze recht op steun heeft zodra aan de in artikel 3, lid 2, sub a, bedoelde verplichting is voldaan.

Bij gevolg moet het recht op uitbetaling van de steun worden geacht te zijn ontstaan op het moment dat de bewijsstukken inzake de inslag, zij het te laat, zijn ingezonden en mits de overige voorwaarden die in de overeenkomst zijn gesteld, zijn vervuld.

De derde vraag

Volgens de Commissie doelt de term „verplichtingen" in artikel 4, lid 2, sub b, van verordening nr. 2763/75 en artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 zowel op de verplichting tot het inslaan en het in opslag houden van varkensvlees als op de andere in de opslagovereenkomst voorziene verplichtingen betreffende informatie en controle. De term verplichtingen, in beide gevallen gebruikt in samenhang met het contract in het algemeen, staat niet toe de betekenis ervan te beperken tot één of meer bepaalde verplichtingen.

Gezien bovenstaand antwoord op vraag III, sub 1 en 2, wordt de onder 3 gestelde vraag betreffende de geldigheid zonder voorwerp.

De vierde vraag

Verordening nr. 1889/76 van de Commissie is vastgesteld ter uitvoering van verordening nr. 2763/75 van de Raad en mag met deze laatste dus niet in strijd zijn. In casu is er van strijd evenwel geen sprake, daar artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie moet worden uitgelegd in het licht van het proportionaliteitsbeginsel, dat als algemeen administratiefrechtelijk beginsel altijd moet worden toegepast in het gemeenschapsrecht. Dit beginsel brengt met zich mee dat het niet nakomen van zuiver secundaire verplichtingen niet tot een algehele verbeurdverklaring van de waarborg kan leiden.

Bij gevolg stelt de Commissie voor de gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1. De bepalingen van de verordeningen nrs. 2759/75, 2763/75 en 1889/76 dienen aldus te worden uitgelegd dat de bevoegdheid om te beslissen ten aanzien van de uitvoering en toepassing van de bij die voorschriften getroffen regelingen, met name inzake de bij die regelingen voorziene steunverlening en waarborgsommen, uitsluitend aan de Lid-Staten toekomt.

2. Ingevolge artikel 6, leden 2 en 3, van verordening nr. 1889/76 heeft een opslaghouder die de toezending van de bewijsstukken inzake de inslag aan het interventiebureau niet onverwijld heeft verricht

   1) recht op steun wanneer alle in artikel 3, lid 2, sub a, van genoemde verordening vermelde verplichtingen volledig zijn nagekomen, en

   2) recht op uitbetaling van het steunbedrag, zodra is vastgesteld dat aan de contractuele verplichtingen is voldaan en, onder meer, de bewijsstukken inzake de inslag aan het interventiebureau zijn toegezonden.

3. Onder de term ‚verplichtingen' in artikel 4, lid 2, sub b, van verordening nr. 2763/75 en artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 dienen zowel de verplichtingen tot het inslaan en in opslag houden van varkens-

vlees, als de andere in artikel 6, lid 2, sub b tot en met e, van verordening nr. 1889/76 genoemde verplichtingen te worden verstaan.

4. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 moet aldus worden uitgelegd dat de waarborgsom geheel of gedeeltelijk wordt verbeurd indien de contractuele verplichtingen niet of slechts gedeeltelijk worden nagekomen, zulks onder toepassing van het proportionaliteitsbeginsel".

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 2 mei 1979 hebben Atalanta Amsterdam BV, verzoekster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door C. Sjenitzer, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door H. Bronkhorst, mondelinge opmerkingen gemaakt en de door het Hof gestelde vragen beantwoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 30 mei 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 1 november 1978, ingekomen ter griffie van het Hof op 3 november 1978, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vier vragen gesteld betreffende de uitlegging en de geldigheid van verscheidene bepalingen van de verordeningen nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PB L 282 van 1975, blz. 1), nr. 2763/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende vaststelling van de algemene regels voor de steunverlening aan de particuliere opslag in de sector varkensvlees (PB L 282 van 1975, blz. 19), en nr. 1889/76 van de Commissie van 29 juli 1976 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de verlening van steun aan de particuliere opslag in de sector varkensvlees (PB L 206 van 1976, blz. 82).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen het Produktschap voor Vee en Vlees, het bevoegde Nederlandse interventiebureau inzake steunverlening aan de opslag, verweerder in het hoofdgeding, en een onderneming, verzoekster in het hoofdgeding, die verschillende overeenkomsten voor de opslag van varkensvlees had gesloten met het Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (hierna te noemen: VIB), het Nederlandse interventiebureau dat bevoegd is overeenkomsten betreffende de opslag te sluiten en te beslissen over de door de opslaghouder gestelde waarborg. Toen verzoekster in het hoofdgeding ten aanzien van enkele inslagen had nagelaten de desbetreffende bewijsstukken binnen de gestelde termijnen aan het VIB toe te zenden, besliste

dit dat de voor de betrokken opslagovereenkomsten gestelde waarborgen waren verbeurd. Om dezelfde reden weigerde het Produktschap voor Vee en Vlees de toekenning van de door verzoekster in het hoofdgeding gevraagde steun aan de opslag, waarop deze laatste beroep heeft ingesteld voor de nationale rechter.

De eerste vraag

3 Met zijn eerste vraag wenst het College te weten of de beslissingsbevoegdheid inzake de toepassing van de in de bepalingen der verordeningen nrs. 2759/75, 2763/75 en 1889/76 neergelegde regels aan de nationale interventiebureaus dan wel aan de Lid-Staten toekomt.

4 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat in de betrokken gemeenschapsverordeningen niet wordt bepaald welke organen in iedere Lid-Staat bevoegd zijn inzake de tenuitvoerlegging van de daarin vastgestelde interventiemaatregelen: de aanwijzing van bedoelde organen wordt aan de Lid-Staten overgelaten (vgl. artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2759/75).

5 Het staat derhalve aan iedere Lid-Staat de organen aan te wijzen die in de interne rechtsorde bevoegd zijn tot het nemen van de maatregelen ter uitvoering van bovengenoemde gemeenschapsverordeningen. En waar deze mogelijkheid door de verordeningen niet uitdrukkelijk wordt uitgesloten, kunnen de Lid-Staten de taak om de verschillende noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen te treffen, aan meer dan een nationaal orgaan toevertrouwen. Deze dienen er dan echter wel op toe te zien dat de coördinatie van de door hen genomen maatregelen met passende middelen dusdanig wordt gewaarborgd, dat de goede werking van de marktordening niet in gevaar wordt gebracht.

6 Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord, dat de beslissingsbevoegdheid inzake de toepassing van de in de bepaling der verordeningen nrs. 2759/75, 2763/75 en 1889/76 neergelegde regels toekomt aan de daartoe door iedere Lid-Staat aangewezen organen.

De tweede vraag

7 In de tweede plaats wordt het Hof verzocht te verklaren of artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1889/76 aldus moet worden uitgelegd, dat het recht op

uitbetaling van steun moet worden geacht te zijn verkregen wanneer alle in artikel 3, lid 2, sub a, van die verordening vermelde verplichtingen volledig zijn nagekomen en, onder meer, de bewijsstukken inzake de inslag, zij het te laat, aan het interventiebureau zijn toegezonden, of dat daarentegen artikel 6, lid 2, van bovengenoemde verordening aldus moet worden uitgelegd, dat de opslaghouder geen recht op steun kan doen gelden indien de bewijsstukken niet „onverwijld" aan het interventiebureau zijn toegezonden.

8 Artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1889/76 bepaalt dat de door de interventiebureaus te sluiten overeenkomsten inzake de particuliere opslag van produkten in de sector varkensvlees de opslaghouder met name ertoe moeten verplichten:

„a) de overeengekomen hoeveelheid van het betrokken produkt voor eigen rekening en risico binnen de gestelde termijn in te slaan en gedurende de overeengekomen periode in opslag te houden, zonder de opgeslagen produkten tijdens de overeengekomen opslagperiode te veranderen of te verwisselen . . ."

Artikel 3, lid 2, bepaalt tevens dat de tussen het interventiebureau en de opslaghouder gesloten overeenkomst daarnaast verschillende andere voorwaarden moet bevatten, welke in hoofdzaak het toezicht op de naleving van de door de opslaghouder aangegane verplichtingen moeten waarborgen, en met name de voorwaarde:

„c) het genoemde interventiebureau onverwijld de bewijsstukken inzake de inslag toe te zenden . . ."

9 Artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1889/76 bepaalt:

„onverminderd de overige verplichtingen van de opslaghouder, heeft deze recht op steun pas wanneer aan alle in artikel 3, lid 2, sub a, vermelde verplichtingen volledig is voldaan."

10 Leest men artikel 3, lid 2, sub a, tezamen met artikel 6, lid 2, dan blijkt de verordening onderscheid te maken tussen enerzijds de hoofdverplichtingen die uit hoofde van de opslagovereenkomst op de opslaghouder rusten en waarvan de nakoming voorwaarde is voor het verkrijgen van het recht op steun, en anderzijds de verplichtingen die de controle op de inslag moeten waarborgen. Artikel 6, lid 2, van de verordening sluit de opslaghouder dan ook alleen van de steunverlening uit ingeval de hoofdverplichtingen niet volledig zijn nagekomen.

11 Hieruit volgt dat de opslaghouder weliswaar geen aanspraak kan maken op uitbetaling van de steun zolang hij, onder meer, de bewijsstukken inzake de inslag niet aan het interventiebureau heeft toegezonden, doch het enkele feit dat deze toezending niet binnen de gestelde termijn is geschied, niet op zichzelf tot verlies van het recht op steun kan leiden wanneer de in de overeenkomst neergelegde hoofdverplichtingen volledig zijn nagekomen.

12 Op de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord, dat de vertraagde toezending aan het bevoegde interventiebureau van de bewijsstukken inzake de inslag niet in de weg staat aan de verkrijging van het recht op steun in de zin van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1889/76, wanneer de verplichtingen bedoeld in artikel 3, lid 2, sub a, van die verordening volledig zijn nagekomen.

De derde en de vierde vraag

13 Ten slotte wordt het Hof verzocht de draagwijdte te omschrijven en de geldigheid te toetsen van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie, met name in het licht van de bepalingen van artikel 4, lid 2, sub b, van verordening nr. 2763/75 van de Raad.

14 Artikel 4, lid 2, sub b, van 's Raads verordening bepaalt dat

„slechts die belanghebbenden worden toegelaten tot de inschrijvingsprocedure en tot het aangaan van overeenkomsten, die, als garantie dat zij hun verplichtingen zullen nakomen, een waarborg hebben gesteld welke geheel of gedeeltelijk wordt verbeurd indien de contractuele verplichtingen niet of slechts gedeeltelijk worden nagekomen".

Inzonderheid met betrekking tot de vraag wat er in geval van niet-nakoming van de contractuele verplichtingen met de waarborg dient te gebeuren, bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie daarentegen dat „de waarborg . . . volledig (wordt) verbeurd, indien de contractuele verplichtingen niet worden nagekomen."

15 Nog afgezien van de moeilijkheid om het bepaalde bij artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie in overeenstemming te brengen met artikel 4, lid 2, sub b, van verordening nr. 2763/75 van de Raad, ter

uitvoering waarvan verordening nr. 1889/76 is vastgesteld, moet worden opgemerkt dat artikel 5, lid 2, van laatstgenoemde verordening door zijn automatisme in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, voor zover het geen mogelijkheid biedt de sanctie waar het van spreekt, af te stemmen op de mate waarin de contractuele verplichtingen niet zijn nagekomen, of aan de ernst van de inbreuk op die verplichtingen.

16 Op de derde en de vierde vraag van de nationale rechter moet derhalve worden geantwoord dat, ongeacht de nadere detaillering van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie, artikel 4, lid 2, sub b, van verordening nr. 2763/75 van de Raad van toepassing blijft in die zin, dat het bevoegde gezag de waarborg geheel of gedeeltelijk verbeurd kan verklaren, al naar gelang de ernst van de inbreuk op de overeenkomst.

Kosten

17 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor ver-
18 goeding 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,

uitspraak doende op de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij beschikking van 1 november 1978 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **De beslissingsbevoegdheid inzake de toepassing van de in de bepalingen van de verordeningen nrs. 2759/75, 2763/75 en 1889/76 neergelegde regels komt toe aan de daartoe door iedere Lid-Staat aangewezen organen.**

2. De vertraagde toezending aan het bevoegde interventiebureau van de bewijsstukken inzake de inslag staat niet in de weg aan de verkrijging van het recht op steun in de zin van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1889/76, wanneer de verplichtingen bedoeld in artikel 3, lid 2, sub a, van die verordening volledig zijn nagekomen.

3. Ongeacht de nadere detaillering van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1889/76 van de Commissie, blijft artikel 4, lid 2, sub b, van verordening nr. 2763/75 van de Raad van toepassing in die zin, dat het bevoegde gezag de waarborg geheel of gedeeltelijk verbeurd kan verklaren, al naar gelang de ernst van de inbreuk op de overeenkomst.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 juni 1979.

De griffier

A. Van Houtte

De waarnemend president

J. Mertens de Wilmars
(president van de Eerste Kamer)

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 30 MEI 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In artikel 3 van verordening nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PB L 282 van 1975, blz. 1), wordt bepaald dat bij een aanzienlijke daling der prijzen interventiemaatregelen kunnen worden genomen. Als zodanig komt onder andere steunverlening aan de particuliere opslag in aanmerking.

Daartoe heeft de Raad — ingevolge artikel 7 van verordening nr. 2759/75 — in verordening nr. 2763/75 van 29 oktober 1975 (PB L 282 van 1975, blz. 19) algemene regels vastgesteld; uitvoeringsbepalingen zijn neergelegd in verordening

1 — Vertaald uit het Duits.