

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

C. O. LENZ

van 10 maart 1994 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

geslacht en verwerkt tot produkten voor
niet-menselijke consumptie.

A — De feiten

1. In 1990 brak in bepaalde gebieden van België waar veel varkens worden gehouden, klassieke varkenspest uit. In verband daarmee werden zowel door de Belgische Staat als door de Europese Commissie maatregelen genomen. Ter bestrijding van de varkenspest stelde de Belgische Staat onder meer drie zones vast, namelijk een beschermingszone (I) rond de infectiehaard, een bewakingszone (II) rond de beschermingszone, en een bufferzone (III) rond de beschermingszone.

2. Ook de Commissie nam een reeks maatregelen om uitbreiding van de varkenspest naar andere Lid-Staten te voorkomen en de Belgische markt voor varkensvlees te ondersteunen. De belangrijkste van die maatregelen betroffen een opkoopregeling, inhoudende dat het Belgische interventiebureau (de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw; hierna: „BDBL”), verweerder in de onderhavige procedure, voor rekening van de Gemeenschap varkens uit de besmette zone opkocht. Deze dieren moesten worden

3. Een van de maatregelen van de Commissie was verordening (EEG) nr. 2351/90.¹ Deze bepaalde onder meer, dat uit de bufferzone (III) afkomstig varkensvlees na warmtebehandeling normaal kon worden verwerkt en voor menselijke consumptie gebruikt (artikelen 4-8).

4. De artikelen 9 en 10 regelen de aankoop door de BDBL voor rekening van de Gemeenschap van varkensvlees uit de bufferzone (III), op basis van de in de verordening bepaalde maximale hoeveelheden en prijzen. Dit vlees was bestemd voor verwerking tot produkten voor niet-menselijke consumptie.

5. Ter uitvoering van voormelde verordening van de Commissie liet de BDBL bericht nr. 55 200 uitgaan, waarin de modaliteiten voor het sluiten van opkoopcontracten tussen de BDBL en de slachthuizen alsmede de voorwaarden voor aankopen van het betrokken vlees waren vastgelegd.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1990, L 215, blz. 9.

6. Artikel I van het bericht bepaalde, dat het slachthuis door het indienen van de opkoop-aanvraag de door de BDBL vastgestelde clausules en voorwaarden aanvaardde. Voorts bepaalde artikel IX, dat het slachthuis zich door het indienen van de aanvraag tot nakoming van alle in het bericht neergelegde verplichtingen verbond, zonder enig voorbehoud of beperking. Ten slotte bepaalde artikel XII, dat de facturen betreffende het opgekochte vlees vergezeld moesten gaan van het bewijs, dat een waarborg was gesteld ten belope van 110 % van het gevraagde bedrag (BTW inbegrepen), en dat die waarborg zou worden vrijgegeven zodra de BDBL in het bezit was van het bewijs dat aan alle in het bericht omschreven voorwaarden was voldaan.

7. In augustus 1990 sloot de BDBL op aanvraag van de BVBA Exportslachterijen van Oordegem met deze onderneming opkoopcontracten af voor de aankoop van bepaalde uit de bufferzone (III) afkomstige partijen varkensvlees. Overeenkomstig bericht nr. 55 200 stelde de betrokken onderneming een waarborg ten gunste van de BDBL bij de NV Generale Bank.

8. Nadien bleek uit ambtelijke controles, dat het door verzoekster geleverde vlees niet aan de met de BDBL overeengekomen voorwaarden voldeed. Daarop vorderde de BDBL terugbetaling van het bedrag dat hij verzoekster reeds had betaald, erop wijzend dat hij zich bij gebreke van terugbetaling genoodzaakt zou zien de bankwaarborg af te roepen. In kort geding bij de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel vorderde verzoekster een verbod aan de Generale Bank om de betrokken bankwaarborg aan de BDBL te betalen. Tot staving van haar vordering voerde zij aan, dat de

waarborg onwettig was, daar zij in de relevante gemeenschapsregeling niet was voorzien.

9. Daarop heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen ²:

„Schenkt de Belgische Staat bij monde van de BDBL verordening nr. 2351/90 van de Commissie dd. 9 augustus 1990, door in artikel XII van het bericht nr. 55.200 voorafgaandelijk een waarborg te eisen voor de uitbetaling voor rekening van de Europese Gemeenschap van de aankoopprijs van het met de varkenspest besmet varkensvlees?

1. Staat het Europees gemeenschapsrecht toe dat het Belgisch interventieorgaan, bij toepassing van onder meer het artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van 21 april 1970 van de Raad, in het kader van de maatregelen genomen ter bestrijding van de varkenspest, inzonderheid de aankoop door het interventieorgaan van varkensvlees overeenkomstig verordening (EEG) nr. 2351/90 van 9 augustus 1990 van de Commissie, een voorafgaande waarborg eist voor de uitbetaling voor rekening van de Europese Gemeenschap van de aankoopprijs van het varkensvlees, afkomstig uit de bufferzone?

2 — PB 1993, C 33.

2. a Staat het belang van een kordate bestrijding van de varkenspest en de noodzaak van een strikte toepassing van de door de Commissie genomen maatregelen toe dat, ongeacht de omvang van de vastgestelde niet-conformiteiten en/of onregelmatigheden, de volledige waarborg wordt afgeroepen en definitief verworven wordt door de afroepende partij?

evenwel de omstandigheden van het geval worden afgeleid, zodat het mogelijk is de voorgelegde vragen te beantwoorden. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is dus ontvankelijk.

De eerste vraag

2. b Mag het Belgisch interventieorgaan, de BDBL, voor zover het Hof van Justitie zou oordelen dat de gestelde waarborg niet volledig mag afgeroepen worden, aan de hand van de resultaten van de steekproeven die plaats vonden bij de controle van de verkochte waren, een globaal percentage extrapoleren dat niet voldoet aan de vereisten, waarvoor de teruggave van de betaalde bedragen mag geëist worden en in voorkomend geval de waarborg mag afgeroepen worden?"

11. Verzoekster in het hoofdgeding betoogt, dat de door haar met de BDBL gesloten contracten normale maatregelen ter ondersteuning van de markt voor varkensvlees betroffen, namelijk de opkoop van varkensvlees door de BDBL met het oog op vernietiging en verwerking tot produkten voor niet-menselijke consumptie. Verordening nr. 2351/90, op grond waarvan bericht nr. 55 200 is vastgesteld, verlangt voor dergelijke contracten niet dat een waarborg wordt gesteld. Een dergelijke waarborg is enkel verplicht bij contracten die met de BDBL worden gesloten in het kader van de bijzondere steunregeling van de artikelen 4-8 van de verordening. De van verzoekster verlangde waarborg vloeiende dus niet voort uit de betrokken verordening, maar was integendeel een zelfstandige, uitsluitend op grond van bericht nr. 55 200 geëiste waarborg.

B — Discussie

De ontvankelijkheid

10. Afgezien van een weergave van de verdringen van partijen bevat de verwijzingsbeschikking geen motivering voor de gestelde vragen. Uit de in de verwijzingsbeschikking aangehaalde documenten kunnen

12. De in casu relevante regeling, aldus verzoekster, is die van verordening (EEG) nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees³, die een sluitend systeem vormt. Volgens vaste

3 — PB 1975, L 282, blz. 1.

rechtspraak van het Hof zijn de Lid-Statens, zodra een verordening als een sluitend systeem is te beschouwen, niet meer bevoegd nationale maatregelen vast te stellen.⁴

13. Verordening nr. 2351/90 van de Commissie is vastgesteld op grond van verordening nr. 2759/75, met name de artikelen 20 en 24 daarvan. Zij valt dus in haar geheel binnen het sluitende systeem van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees. Aangezien dit systeem in een geval als het onderhavige niet in een waarborg voorziet, mocht de BDBL in haar bericht nr. 55 200 geen waarborg eisen en heeft zij dus haar bevoegdheden overschreden.

14. De verplichting van een dergelijke waarborg, aldus nog steeds verzoekster, belemmert de volle werking van het gemeenschapsrecht en tast de rechten aan die particulieren aan het gemeenschapsrecht kunnen ontleenen. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat de nationale rechter dergelijke nationale maatregelen niet-toepasselijk moet verklaren.⁵

15. De reden waarom verordening nr. 2351/90 alleen voor de steunmaatregelen van de artikelen 4-8 in een waarborg voorziet, is dat die steunmaatregelen betrekking hebben op de verwerking van varkensvlees dat na warmtebehandeling op de gemeenschappelijke markt mag worden verhandeld

en dat voor menselijke consumptie bestemd is. De voorwaarden voor het op de markt brengen dienen dan veel strenger te zijn. De steunmaatregelen van artikel 9 van de verordening daarentegen betreffen de aankoop van varkensvlees dat voor vernietiging en voor verwerking tot producten voor niet-menselijke consumptie bestemd is.

16. Ten slotte betoogt verzoekster, dat verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid⁶, algemene bepalingen bevat die op het specifieke gebied van de varkenspestbestrijding ten uitvoer zijn gelegd bij de bepalingen van de verordeningen nrs. 2759/75 en 2351/90, welke ten aanzien van eerstgenoemde verordening dus een *lex specialis* zijn.

17. Bijgevolg, zo concludeert verzoekster, verzet het gemeenschapsrecht zich ertegen, dat de BDBL een voorafgaande waarborg oplegt, zoals in de hoofdzaak is gebeurd.

18. Deze redenering gaat niet op.

4 — Arrest van 13 maart 1984 (zaak 16/83, Prantl, Jurispr. 1984, blz. 1299).

5 — Arrest van 9 maart 1978 (zaak 106/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 629).

6 — PB 1970, L 94, blz. 13.

19. De Commissie betoogt terecht, dat verordening nr. 2351/90 geen sluitend systeem voor de opkoop van varkensvlees bevat, en met name geen voorschriften die garanderen dat de slachthuizen hun verplichtingen nakomen. Evenmin verbiedt zij de Lid-Staten uitdrukkelijk of stilzwijgend, zelf bepaalde maatregelen te treffen. In het licht van de rechtspraak van het Hof moet er dus van worden uitgegaan, dat de Lid-Staten bevoegd zijn bijkomende maatregelen te treffen. Deze maatregelen moeten echter wel noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de gemeenschapsbepalingen en mogen geen afbreuk doen aan de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht.⁷ In zoverre is de Belgische regeling inzake de voorafgaande waarborg verenigbaar met het gemeenschapsrecht.

20. Krachtens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 — een bepaling die een concrete toepassing is van het in artikel 5 EEG-Verdrag neergelegde beginsel — waren de Belgische autoriteiten overigens verplicht de door hen noodzakelijk geachte maatregelen te nemen ter voorkoming van fraude bij de toepassing van de opkoopregeling van verordening nr. 2351/90.⁸ Die maatregelen moesten voldoende doeltreffend zijn om met name te voorkomen dat varkensvlees werd opgekocht dat niet uit de betrokken zone afkomstig was of dat qua samenstelling niet in aanmerking kwam. Een regeling waarbij een voorafgaande waarborg wordt opgelegd, is een doeltreffend en in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid overigens vaak aangewend middel, dat noodzake-

lijk is ter voldoening aan de in artikel 8 van verordening nr. 729/70 neergelegde verplichting om fraude te bestrijden.

21. Die maatregelen waren beslist noodzakelijk, omdat, aldus de Commissie, blijkens een na steekproefsgewijze controles in de Belgische vrieshuizen opgesteld rapport van het EOGFL grove onregelmatigheden waren vastgesteld, die vaak op georganiseerde fraude wezen.

22. Op de eerste vraag van de verwijzende rechter moet derhalve worden geantwoord, dat het gemeenschapsrecht in casu niet eraan in de weg staat, dat het Belgische interventiebureau een voorafgaande waarborg verlangde.

De tweede vraag

23. Bij de tweede vraag gaat het er in wezen om, of en, zo ja, hoe het gemeenschapsrechtelijk evenredigheidsbeginsel van toepassing is bij het afroepen van de waarborg. De waarborg beoogt weliswaar de naleving van een gemeenschapsrechtelijke verplichting van de vleesleverancier te garanderen, doch berust op een — zij het door het gemeenschapsrecht toegelaten — autonome beslissing van de nationale wetgever. De verwijzende rechter vraagt, in hoeverre het gemeenschapsrecht op die verplichting van

7 — Arrest van 6 mei 1982 (gevoegde zaken 146/81, 192/81 en 193/81, BayWa, Jurispr. 1982, blz. 1503).

8 — Arrest van 12 juni 1990 (zaak C-8/88, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-2321).

toepassing is. Dienaangaande zij opgemerkt, dat op rechtsverhoudingen die uit het nationale recht voortspruiten, in beginsel het nationale recht moet worden toegepast. Wanneer evenwel, zoals in casu, het doel van de rechtsverhouding maatgevend is voor de vormgeving ervan, kan op die manier het gemeenschapsrecht bij de uitlegging en de toepassing van het borgstellingscontract een rol spelen. Het is zaak van de verwijzende rechter dit vast te stellen.

24. Komt deze tot de conclusie, dat voor de uitlegging van de rechtsverhouding een beroep moet worden gedaan op het gemeenschapsrecht, dan moet — zoals de Commissie en het Belgische interventiebureau terecht hebben opgemerkt — de rechtspraak van het Hof worden toegepast, volgens welke in geval van niet-nakoming van een hoofdplichting het volledige verlies van de waarborg geen onevenredige sanctie is.⁹

25. Instemming verdient ook het standpunt van de Commissie, dat in casu twee van de in de Belgische regeling voor de opkoop van varkensvlees neergelegde verplichtingen als hoofdplichtingen zijn te kwalificeren: in de eerste plaats de verplichting één van de in artikel 9 van verordening nr. 2351/90 vermelde soorten goederen aan de BDBL te leveren, en in de tweede plaats de verplichting dat de geleverde goederen uit de betrokken zone moeten stammen.

26. Ingeval van niet-nakoming van een accessoire verplichting kan de waarborg slechts gedeeltelijk — namelijk in verhouding tot de omvang van de onregelmatigheid — worden afgeroepen. Bij gebreke van desbetreffende feitelijke aanknopingspunten kan hierover niet meer worden gezegd.

C — Conclusie

27. Derhalve geef ik het Hof in overweging de voorgelegde vragen te beantwoorden als volgt:

- 1) Het gemeenschapsrecht staat niet eraan in de weg, dat het Belgische interventiebureau — onder meer op grond van artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 — in het kader van ter bestrijding van de varkenspest getroffen maatregelen, in het bijzonder die welke de opkoop van varkensvlees door het interventiebureau overeenkomstig verordening (EEG) nr. 2351/90

⁹ — Zie arresten van 20 februari 1979 (zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677) en 2 december 1982 (zaak 272/81, RU-MI, Jurispr. 1982, blz. 4167).

van de Commissie van 9 augustus 1990 betreffen, een voorafgaande waarborg verlangt voor de ten laste van de Europese Gemeenschap vallende betaling van de koopprijs van het uit de bufferzone afkomstige varkensvlees.

- 2) Over de vraag, in hoeverre de nationale autoriteiten de verleende waarborg geheel of gedeeltelijk mochten afroepen, moet overeenkomstig het nationale recht worden beslist. Wanneer volgens het nationale recht het gemeenschapsrecht van toepassing is, moet worden onderscheiden tussen schending van hoofd- en van accessoire verplichtingen. In geval van schending van hoofdverplichtingen kan de waarborg geheel worden afgeroepen. Als hoofdverplichtingen komen in aanmerking: in de eerste plaats de verplichting één van de in artikel 9 van verordening (EEG) nr. 2351/90 vermelde soorten goederen aan de BDBL te leveren; in de tweede plaats de verplichting dat de geleverde goederen uit de betrokken zone moeten stammen. In geval van schending van een accessoire verplichting kan de waarborg slechts gedeeltelijk — namelijk in verhouding tot de omvang van de onregelmatigheid — worden afgeroepen.