CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 4 FEBRUARI 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De onderhavige zaak, een verzoek om een prejudiciële beslissing, gedaan door het Finanzgericht Rheinland-Pfalz, betreft twee partijen mais uit Frankrijk, die door verzoekster op 3 oktober 1963 in de Bondsrepubliek Duitsland werden ingevoerd. Zoals bekend was de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt op dat tijdstip nog niet tot stand gebracht; wat gold, was de overgangsregeling overeenkomstig verordening nr. 19 van de Raad van 4 april 1962, uit hoofde waarvan de Lid-Staten heffingen konden toepassen op invoer uit andere Lid-Staten. Waar het in casu om gaat, is het bedrag van de heffing, dat de Bondsrepubliek in verband met die twee importen van verzoekster mocht verlangen.

Die vraag rijst omdat verzoekster van de bevoegde Duitse instantie (de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, interveniënte in het geding a quo) invoercertificaten had verkregen, waarop het bedrag van de heffing tevoren was vastgesteld. Het ene certificaat, gedateerd 5 september 1963, noemde als heffing 0,38 DM per 1 000 kg, op het tweede, van 13 september 1963, was de heffing vastgesteld op nul. De certificaten waren geldig tot 31 december 1963, met de bepaling evenwel dat de geprefixeerde heffingen slechts van toepassing waren op importen die in september tot stand kwamen: in de periode oktober-december zou de heffing worden toegepast die op de dag van invoer gold. De reden hiervan is te vinden in artikel 2, lid 4, van verordening nr. 31/63/EEG van de Raad van 2 april 1963. Dit artikel voerde de voorfixatie van de heffing in voor invoer van bepaalde produkten — waaronder mais — uit een Lid-Staat in een andere. Lid 4 bepaalde dat voorfixatie niet mogelijk was voor invoer van mais uit een Lid-Staat in de maanden oktober, november en december, of voor invoer van andere granen of graanprodukten uit een Lid-Staat in de maanden juli, augustus en september. De considerans van de verordening bevat de reden van deze uitzonderingen: wanneer de oogst van het nieuwe seizoen op de markt komt, doet zich in het algemeen een breuk voor in de ontwikkeling van de marktprijzen van granen. Bij mais schijnt de nieuwe oogst gewoonlijk begin oktober op de markt te komen, terwijl dit bij andere graansoorten reeds in juli het geval is.

Verzoekster beweert dat de betrokken twee partijen mais in september aan de Duitse grens hadden moeten zijn, aangezien ze op de 25e van die maand per spoor vanuit Mulhouse waren verzonden; dat ze in feite pas op 3 oktober aankwamen, was te wijten aan vertraging bij de spoorwegen. Verzoekster stelt dat er daarom bij haar sprake is van overmacht en dat de twee partijen moeten worden beschouwd als in september te zijn geïmporteerd. De Duitse douane-instanties (in het geding voor het Finanzgericht vertegenwoordigd door verweerster) stellen evenwel dat verzoekster de heffing verschuldigd is welke op 3 oktober gold, namelijk 77,10 DM per 1 000 kg.

Partijen zijn het erover eens dat geen van de overmachtbepalingen van de gemeenschapsverordeningen uitdrukkelijk op het geval van toepassing is. Maar voor een goed begrip van de argumenten van partijen en van de door het Finanzgericht gestelde vraag, dienen wij nader op een aantal van die verordeningen in te gaan.

1 — Vertaald uit het Engels.

Vooraf echter nog één opmerking: het Finanzgericht stelt uitdrukkelijk niet de vraag of vertraging bij de spoorwegen een geval van overmacht oplevert of kan opleveren. Het Finanzgericht behoudt zich de beslissing van deze vraag voor en ik zal mij er daarom niet mee bezighouden.

Artikel 16 van verordening nr. 19 voerde voor graan en afgeleide produkten het bekende systeem van in- en uitvoercertificaten in, opdat de communautaire instanties in staat zouden zijn een overzicht te krijgen van de omvang en de te verwachten ontwikkeling van de handel. Genoemd artikel bepaalde onder meer dat voor elke invoer in een Lid-Staat, uit een andere Lid-Staat dan wel uit een derde land, een door eerstbedoelde Staat afgegeven invoercertificaat moest worden overgelegd; een invoercertificaat voor graan (dus niet voor afgeleide produkten) was geldig van de dag van afgifte tot het eind van de derde maand na die waarin het was afgegeven; de afgifte van een dergelijk certificaat was afhankelijk van het stellen van een waarborg als garantie voor de nakoming van de invoerverplichting tijdens de geldigheidsduur van het certificaat; de waarborg werd verbeurd indien de invoer niet binnen die termijn plaatsvond.

Artikel 17, lid 1, van de verordening bevatte de algemene regel dat de heffing op invoer uit een Lid-Staat dan wel uit een derde land die was welke van toepassing was op de dag van invoer. Artikel 17, lid 2, maakte op deze regel een uitzondering, welke echter alleen gold voor invoer van graan uit derde landen. In dit geval kon het bedrag van de heffing tevoren worden vastgesteld indien de importeur bij de aanvraag van het certificaat daarom verzocht. Het bedrag van de heffing was dan het bedrag dat van toepassing was op de dag van indiening van de aanvraag, aangepast in verband met de drempelprijs die op de voorziene dag van invoer zou gelden, en verhoogd met een premie overeenkomstig een door de Commissie vast te stellen schaal. Het is duidelijk dat deze uitzondering de importeurs in de Lid-Staten moest beschermen tegen schommelingen van het heffingsbedrag als gevolg van schommelingen van de prijzen op de wereldmarkt. Aan bescherming tegen verandering van de drempelprijzen (de tweede factor bij de berekening van de heffingen) bestond geen behoefte, aangezien deze jaarlijks vooraf werden vastgesteld. Volgens artikel 17, lid 2, kon dus niet worden verzocht om prefixatie van de heffingen op invoer uit derde landen van andere produkten dan graan of op invoer uit Lid-Staten van enig produkt dat onder verordening nr. 19 viel.

Op 30 juni 1962 stelde de Raad verordening nr. 54 vast. Het is duidelijk — en ook partijen zijn het daarover eens — dat deze verordening slechts gedetailleerde uitvoeringsmaatregelen van artikel 17, lid 2, van verordening nr. 19 bevatte. Zij gaf hoofdzakelijk de criteria aan waarvan de Commissie moest uitgaan bij het vaststellen van de daar bedoelde premies: in grote lijnen gesproken moest die vaststelling geschieden aan de hand van de verschillen tussen de wereldmarktprijzen (cif-Noordzeehavens) voor onmiddellijke en die voor latere levering.
Verordening nr. 54 bevatte in artikel 7 evenwel ook een bepaling over wat er moest gebeuren als een invoer waarvoor de heffing overeenkomstig artikel 17, lid 2, tevoren was vastgesteld, niet plaatsvond in de bij de aanvraag aangegeven maand. Behoudens bij latere verordeningen te omschrijven uitzonderingen moest dan ingevolge artikel 7 a) de heffing worden aangepast aan de hand van de op de datum van feitelijke invoer van kracht zijnde drempelprijs, en b) de hoogste premie, voorzien in de op de dag van indiening van de aanvraag van kracht zijnde schaal, worden toegepast. De Commissie stelt met nadruk dat dit artikel alleen betrekking heeft op het geval waarin de invoer plaatsvindt in een andere dan de bij de aanvraag aangegeven maand, maar niettemin tijdens de geldigheidsduur van het certificaat.

Verordening nr. 54 werd gevolgd door verordening nr. 87 van de Commissie

van 25 juli 1962. Twee artikelen hiervan — artikel 8 en 9 — zijn in casu van belang.

Artikel 8 voerde — zonder de term zelf te gebruiken, die pas later in de Gemeenschapswetgeving opduikt — het begrip overmacht in in verband met het verbeuren van de voor in- en uitvoercertificaten gestorte waarborgsommen. Het bepaalde dat, bij de beschouwing van de vraag of de waarborg was verbeurd, rekening moest worden gehouden met omstandigheden die grond opleverden voor het maken van een uitzondering, en het noemde voorbeelden van zodanige omstandigheden, dat wil zeggen gebeurtenissen (zoals stakingen, oorlogen, enz.) waarop de betrokken handelaar geen invloed had en die konden verhinderen dat de in- of uitvoer tijdens de geldigheidsduur van het betrokken certificaat tot stand kwam. Zoals gezegd gold dit artikel voor zowel in- als uitvoercertificaten en voor zowel de intracommunautaire handel als die met derde landen.

Artikel 9 daarentegen was alleen van toepassing op invoer van graan uit derde landen, waarvoor de heffing tevoren was vastgesteld overeenkomstig artikel 17, lid 2, van verordening nr. 19. Het bepaalde dat artikel 7 van verordening nr. 54 niet zou worden toegepast wanneer de invoer in de loop van de bij de aanvraag aangegeven maand niet plaatsvond wegens omstandigheden die overeenkomstig artikel 8 grond opleverden voor een uitzondering. Het gevolg was natuurlijk dat de heffing in dat geval niet werd aangepast aan de hand van de op de dag van feitelijke invoer geldende drempelprijs en dat ook aanpassing van de premie achterwege bleef: de importeur betaalde de vooraf vastgestelde heffing als had hij de waar in de bij de aanvraag opgegeven maand ingevoerd. Wederom stelt de Commissie dat deze bepaling alleen gold voor het geval waarin de invoer plaatsvond in een andere dan de bij de aanvraag opgegeven maand, maar niettemin tijdens de geldigheidsduur van het certificaat.

Verordening nr. 130 van de Raad van 23 oktober 1962 breidde de voorfixatie van heffingen uit, in de eerste plaats tot invoer uit derde landen van bepaalde graanprodukten (b.v. tarwemeel) en in de tweede plaats tot invoer uit Lid-Staten van zachte tarwe, mengkoren, gerst en daarvan afgeleide produkten. Dit geschiedde evenwel niet door toepasselijkverklaring van de bepalingen van artikel 17, lid 2. Door speciale afwijkingen van artikel 17, lid 1, werd voor genoemde importen een stelsel ingevoerd dat overeenkomst vertoont met dat van artikel 17, lid 2, doch in tal van opzichten ervan verschilt. Met name was het niet nodig om bij het verzoek om voorfixatie de voorziene maand van invoer te vermelden. Het bedrag van de heffing was in elk geval het bedrag dat van toepassing was op de dag van de aanvraag, aangepast aan de hand van de op de dag van invoer van kracht zijnde drempelprijs wanneer deze verschilde van de drempelprijs op de dag van de aanvraag. Bovendien werd de heffing in geen enkel geval verhoogd met een premie. Volgens de Commissie waren deze afwijkingen een gevolg van het feit dat het stelsel van artikel 17, lid 2, in de praktijk onbevredigend was gebleken. Dat stelsel, aldus de Commissie, is intussen trouwens geheel afgeschaft.

Op 2 april 1963 kwam dan verordening nr. 31/63/EEG van de Raad tot stand die, zoals ik in het begin al heb gezegd, voorfixatie van heffingen invoerde voor de invoer in een Lid-Staat van onder meer mais uit een andere Lid-Staat. Hoewel deze verordening in de plaats kwam van verordening nr. 130, werd het stelsel hiervan er niet wezenlijk door veranderd. In casu is slechts van belang dat bedoeld stelsel bij artikel 2 van verordening nr. 31/63/EEG, wat de intracommunautaire handel betreft, werd uitgebreid tot produkten (waaronder mais) die er vroeger niet onder vielen, en dat de toepassing ervan, zoals gezegd, werd uitgesloten voor de intracommunautaire handel gedurende de eerste drie maanden van het verkoopseizoen. Evenals verordening nr. 130 liet verordening nr. 31/63/EEG het

systeem van artikel 17, lid 2, en de annexe uitvoeringsregelingen intact voor wat betreft de invoer van graan (inclusief mais) uit derde landen. Voor laatstbedoelde invoer bestond er geen bepaling met betrekking tot de eerste drie maanden van het verkoopseizoen — vermoedelijk omdat die invoer uit de gehele wereld afkomstig kon zijn, inclusief het zuidelijk halfrond.

Dit was dus de stand van de relevante Gemeenschapswetgeving toen de feiten van de onderhavige zaak zich voordeden.

Volgens de verwijzingsbeschikking voerde verzoekster voor het Finanzgericht aan dat de bepalingen van artikel 7, sub a), van verordening nr. 54 en artikel 9 van verordening nr. 87 sedert de inwerkingtreding van verordening nr. 130 moeten worden toegepast op invoer uit Lid-Staten, aangezien deze anders minder gunstig zou worden behandeld dan invoer uit derde landen.

Een echo van deze stelling vindt men terug in de wijze waarop de prejudiciële vraag van het Finanzgericht is geformuleerd. Kort gezegd luidt deze namelijk of artikel 7, sub a), van verordening nr. 54 en artikel 9 van verordening nr. 87 aldus moeten worden verstaan, dat het bedrag van de heffing, overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 31/63/EEG tevoren vastgesteld voor de invoer van mais uit een Lid-Staat, ook toepasselijk is wanneer de invoer op grond van een omstandigheid welke volgens artikel 8 van verordening nr. 87 een uitzondering rechtvaardigt, niet heeft plaatsgevonden in de bij de aanvraag aangegeven maand.

Het antwoord op deze vraag moet stellig luiden dat de artikelen 7 van verordening nr. 54 en 9 van verordening nr. 87 niet golden voor invoeren uit Lid-Staten, waarvoor de heffing overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 31/63/EEG tevoren was vastgesteld. Zoals gezegd, bepaalde artikel 7 dat wanneer een invoer waarvoor de heffing tevoren was vastgesteld overeenkomstig artikel 17, lid 2, van verordening nr. 19, in feite plaatsvond in een andere dan de bij de aanvraag aangegeven maand, a) de heffing moest worden aangepast aan de hand van de op de dag van de feitelijke invoer geldende drempelprijs, en b) de premie eveneens moest worden aangepast. Artikel 9 kwam erop neer dat artikel 7 niet van toepassing was wanneer de invoer door overmacht was vertraagd. Deze bepalingen konden mijns inziens geen enkele relevantie hebben voor een geval dat onder verordening nr. 31/63 viel, want in zodanig geval 1) behoefde bij de aanvraag geen bepaalde maand te worden aangegeven — voldoende was dat de invoer plaatsvond tijdens de geldigheidsduur van het certificaat, 2) was aanpassing aan de hand van de drempelprijs aan het stelsel inherent, en 3) was geen premie verschuldigd.

Maar hiermee zijn wij er nog niet, want de vraag blijft of men op enigerlei wijze tegemoet kan komen aan een handelaar die, in de verwachting vóór het nieuwe verkoopseizoen een invoer tot stand te kunnen brengen, een aanvraag om een voorfixatie van de heffing overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 31/63/EEG indiende, en vervolgens ontdekte dat die invoer door overmacht opleverende omstandigheden tot na het begin van het nieuwe seizoen werd vertraagd.

Verzoekster en de Commissie zijn het erover eens dat de billijkheid gebiedt zo een handelaar tegemoet te komen, en ook dat het proportionaliteitsbeginsel, in tal van 's Hofs arresten aanvaard als een bestanddeel van het Gemeenschapsrecht, voor die tegemoetkoming een degelijke rechtsgrondslag biedt. Verweerster noch de Einfuhr- und Vorratsstelle hebben van een tegengestelde opvatting blijk gegeven. Geen van beide heeft trouwens schriftelijke opmerkingen ingediend of zich bij de mondelinge behandeling doen vertegenwoordigen.

Ik ben van mening dat verzoekster en de Commissie op dit punt gelijk hebben. Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat de Gemeenschapswetgeving het bedrijfsleven niet zwaarder belast dan nodig is ter bereiking van het door de wetgeving beoogde doel — vergelijk bij voorbeeld

de zaken 11-70, 25-70, 26-70 en 30-70 (Internationale Handelsgesellschaft Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, enz., Jurispr. 1970, blz. 1125 e.v.) en de zaken 5-73 en 9-73 (Balkan-Import-Export en Carl Schlüter, Jurispr. 1973, blz. 1091 e.v.) Uit 's Hofs arresten in de eerstgenoemde groep zaken blijkt bovendien duidelijk dat een bijzondere toepassing van het beginsel wordt gevormd door het vereiste dat het bedrijfsleven in dartoe geëigende gevallen wordt beschermd tegen de gevolgen van met overmacht gelijk te stellen gebeurtenissen.

Weliswaar wordt het proportionaliteitsbeginsel veelal gezien als een grond tot nietigverklaring van wettelijke bepalingen en andere handelingen die er inbreuk op maken. Ik zie echter geen reden om aan te nemen dat de werking ervan noodzakelijkerwijs daartoe beperkt is. In al onze rechtsstelsels kennen wij algemene beginselen die niet per se wettelijke bepalingen buiten werking stellen, maar deze eventueel ook kunnen aanvullen.

Het zou stellig te ver gaan om te zeggen dat artikel 2, lid 4, van verordening nr. 31/63/EEG nietig moet worden verklaard omdat het een geval van overmacht als thans in geding niet uitdrukkelijk heeft voorzien (nog daargelaten het processuele aspect dat het Finanzgericht de geldigheidsvraag niet heeft gesteld). Maar mijns inziens is het Hof bevoegd te verklaren dat artikel 2 ingevolge het proportionaliteitsbeginsel aldus moet worden uitgelegd, dat het wordt geacht zodanige bepaling te bevatten. Anders zou men moeten aannemen dat dit artikel het bedrijfsleven een te zware last oplegt in omstandigheden waaronder zulks ter bereiking van het doel niet noodzakelijk is.

Mijns inziens moet artikel 2 dus worden geacht te bepalen dat een handelaar die in overeenstemming met dit artikel voorfixatie van een heffing heeft verkregen en die als gevolg van overmacht de betrokken invoer niet vóór oktober (in het geval van mais) dan wel vóór juli (in het geval van andere graansoorten) tot stand heeft kunnen brengen, ten aanzien van de heffing moet worden behandeld als had hij de invoer tijdig tot stand gebracht.

De suggestie van de Commissie, om in een geval als het onderhavige de bepalingen van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 111/63/EEG van 1 oktober 1973, in werking getreden op 1 november 1963, „anticiperenderwijs" toe te passen, wijs ik af. In de eerste plaats omdat die bepalingen daardoor terugwerkende kracht zouden krijgen en vervolgens omdat zelfs als die bepalingen op het betrokken tijdstip van kracht waren geweest, ze het geval niet hadden gedekt: artikel 3 is in de plaats gekomen van artikel 8 van verordening nr. 87, terwijl artikel 4 eenvoudig een aanvulling is op artikel 9 van die verordening.

Concluderende stel ik voor de vraag van het Finanzgericht Rheinland-Pfalz te beantwoorden als volgt:

„Artikel 7, sub a, van verordening nr. 54 van de Raad en artikel 9 van verordening nr. 87 van de Commissie waren niet van toepassing op invoer uit Lid-Staten, waarvoor het bedrag van de heffing tevoren was vastgesteld overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 31/63/EEG van de Commissie; laatstgenoemd artikel moet echter worden geacht te bepalen dat een handelaar die in overeenstemming ermee voorfixatie van een heffing op de invoer van mais heeft verkregen en als gevolg van overmacht die invoer niet vóór oktober tot stand heeft kunnen brengen, ten aanzien van de heffing moet worden behandeld als had hij de invoer tijdig tot stand gebracht."