1. De in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 602/68 van de Commissie gestelde termijn voor de indiening van de aanvragen om de vergoeding, bedoeld in artikel 9 van verordening nr. 120/67/EEG van de Raad, is een fatale termijn.

2. Noch het bewijs dat de aanvraag materieel gerechtvaardigd zou zijn, noch de omstandigheid dat bij de vertraging geen sprake zou zijn van schuld, zijn toereikend om de acceptatie van aanvragen om vergoeding, ingediend na afloop van de in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 602/68 der Commissie gestelde termijn, te rechtvaardigen.

Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertig november negentienhonderdtweeënzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

P. Pescatore

(Kamerpresident)

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 8 NOVEMBER 1972 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — Inleiding

1. *De regeling inzake de compenserende vergoeding voor granen die zich aan het einde van het verkoopseizoen in opslag bevinden*

De in verordening nr. 120/67 van de Raad geregelde gemeenschappelijke marktordening in de sector granen kent onder andere een interventiemechanisme dat ten doel heeft de markt te stabiliseren en de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren door maatregelen ter ondersteuning van de prijzen.

Deze verordening bepaalt onder andere in artikel 9 dat een compenserende vergoeding kan worden verleend voor bepaalde granen die in voorraad zijn aan het einde van ieder verkoopseizoen.

De voor het verkoopseizoen 1967/1968 geldende voorwaarden voor het toekennen van deze vergoeding zijn vastgesteld

1 — Vertaald uit het Frans.

in verordening nr. 541/68 van de Raad en uitvoeringsverordening nr. 602/68 van de Commissie van 16 mei 1968.

De compenserende vergoeding, die wisselt naar gelang van de aard der betrokken granen, wordt verleend in het stadium van de handel of de verwerkende industrie, zoals het maalbedrijf.

Deze vergoeding vormt een onmisbare aanvulling op de interventieregeling voor granen. Bij de aan de gemeenschappelijke marktordening inherente prijsgarantie moet namelijk gedurende ieder verkoopseizoen rekening worden gehouden met de opslagkosten der granen en bijgevolg met de daaruit voortvloeiende verhoging van de produktiekosten. De richt-, interventie- en drempelprijzen worden dan ook maandelijks verhoogd tot en met de maand mei, waarin zij hun hoogste niveau bereiken.

Gedurende de twee laatste maanden van het verkoopseizoen, juni en juli, is er daarentegen geen reden meer voor deze verhogingen omdat er dan reeds granen van de nieuwe oogst op de markt zijn, waarvoor geen opslagkosten behoeven te worden vergoed. Het verschil tussen de interventieprijzen van deze granen van de nieuwe oogst en die van de vorige oogst zou voor de houders van opgeslagen granen aanleiding kunnen zijn om deze granen aan de interventiebureaus te verkopen, terwijl zij op de markt kunnen worden afgezet.

De compenserende vergoeding voor granen die op 31 juli in voorraad zijn, heeft ten doel deze neiging af te remmen. Volgens de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 541/68 dient zij „te vermijden dat, op het ogenblik dat op de interventieprijs geen maandelijkse verhogingen meer worden toegepast, grote hoeveelheden granen voor interventie worden aangeboden . . .".

Deze vergoeding wordt slechts verleend voor granen voor menselijke consumptie die het voorgaande jaar in de Gemeenschap geoogst zijn; zij is ten hoogste gelijk aan het verschil tussen de gedurende de laatste maand van het verkoopseizoen geldende richtprijs en de voor de eerste maand van het volgende verkoopseizoen vastgestelde prijs.

Ten aanzien van zachte tarwe en rogge voor broodbereiding heeft de in 1968 vastgestelde compenserende vergoeding het aldus vastgestelde maximum van respectievelijk 9,50 en 3,90 rekeneenheden per ton bereikt.

Tot zover de algemene opzet van deze regeling. Om hiervoor in aanmerking te komen, moet iedere eigenaar van granen die in voorraad zijn, volgens artikel 3 van de uitvoeringsverordening nr. 602/68:

— in de eerste plaats „per op uiterlijk 7 juni 1968 verzonden aangetekende brief, telex of telegram aan de genoemde bevoegde autoriteit zijn voornemen kenbaar hebben gemaakt, dat hij eventueel voor een compenserende vergoeding in aanmerking wenst te komen, onder vermelding van elk van de . . . genoemde granen, die op 31 mei 1968 zijn eigendom waren en onder opgave van de depothouder en de opslagplaats, waar deze voorraden gecontroleerd kunnen worden";

— in de tweede plaats „per op uiterlijk 5 augustus 1968 verzonden aangetekende brief, telex of telegram een aanvraag tot het verlenen van een compenserende vergoeding bij dezelfde bevoegde autoriteiten hebben ingediend onder opgave van de voornoemde voorraden granen, die op 31 juli 1968 zijn eigendom waren.

Deze aanvraag moet tenminste de in de bijlage genoemde gegevens en verklaringen bevatten".

Deze bijlage bevat de inlichtingen die „tenminste" verstrekt moeten worden bij de aanvrage, namelijk:

1. omschrijving van de graansoort,
2. tonnage,
3. opslagplaats,
4. verklaring waaruit blijkt dat:
   a) het graan niet van de oogst 1968 afkomstig is,
   b) het graan in de Gemeenschap geoogst is,

c) de aanvrager de eigenaar van het graan is,

d) het graan van gezonde handelskwaliteit is in de zin van de geldende gemeenschapsregeling.

Ten slotte moet ingevolge artikel 5 van verordening nr. 602/68 de bevoegde autoriteit van elke Lid-Staat enerzijds „op zijn gebied de noodzakelijke controles op de voorraden en de mutaties hierin uitoefenen" (lid 1) en anderzijds „alle noodzakelijke aanvullende maatregelen vaststellen om rekening te houden met bijzondere omstandigheden op zijn gebied en met name de tijdstippen vaststellen, waarop de voorraden en de mutaties hierin aan een controle zullen worden onderworpen" (lid 2).

De Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten publiceerde respectievelijk op 22 mei en 19 juli 1968 in de Bundesanzeiger twee officiële mededelingen inzake de toepassing van deze gemeenschapsregeling. Daarin werd een „Rechtsverordnung" aangekondigd, die pas op 6 augustus van dat jaar in de Bundesanzeiger werd bekendgemaakt. In de tweede mededeling en in de „Rechtsverordnung" werd onder andere bepaald dat de inlichtingen bij de aanvragen in een aantal gevallen en op bepaalde formulieren nog tot en met 12 augustus 1968 konden worden gedeponeerd.

Het is de invoering van deze maatregelen, die heeft geleid tot het geschil tussen de firma WASA GmbH, een maalbedrijf te Celle, en „Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel" te Frankfurt am Main.

2. *De feiten*

De firma WASA, die op 31 mei 1968 zachte tarwe en rogge voor broodbereiding in voorraad had, maakt bij brief van 6 juni 1968 kenbaar, dat zij eventueel voor een compenserende vergoeding in aanmerking wenste te komen. Vervolgens diende zij op 7 augustus, dus pas na de bekendmaking van de Duitse Rechtsverordnung van 3 augustus 1968, aanvragen om compenserende vergoeding in bij de bevoegde instantie, waar zij op 9 augustus binnenkwamen.

De Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel weigerde de gevraagde vergoeding, overwegende dat de firma WASA de in artikel 3, tweede gedachtenstreepje, van verordening nr. 602/68 van de Commissie der Europese Gemeenschappen gestelde termijn had overschreden.

Tegen dit besluit stelde de firma eerst beroep in bij het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main. Deze instantie besliste weliswaar dat de in de gemeenschapsverordening voorgeschreven termijn gold op straffe van verval van rechten, doch zij achtte dit op verzoekster niet van toepassing op grond van in het Duitse recht erkende fundamentele beginselen waaraan zij voorrang gaf.

De Einfuhr- und Vorratsstelle kwam hiertegen in hoger beroep bij het Verwaltungsgerichtshof dat deze uitspraak vernietigde en besliste dat bij ontbreken van andersluidende bepalingen van hogere orde dan de gemeenschapsverordening de firma WASA geen aanspraak kon maken op toekenning van deze vergoeding, nu zij haar aanvragen om vergoeding niet uiterlijk op 5 augustus 1968 had ingediend.

3. *De aan het Hof voorgelegde vragen*

De firma WASA stelde tegen dit arrest cassatieberoep in bij het Bundesverwaltungsgericht dat van mening was dat artikel 3, tweede gedachtenstreepje, van verordening nr. 602/68 uitlegging behoeft. Het besloot dan ook het geding te schorsen en de twee volgende, alternatief geformuleerde prejudiciële vragen aan U voor te leggen:

„Is de in artikel 3, tweede gedachtenstreepje, eerste zin, van verordening (EEG) nr. 602/68 van de Commissie van 16 mei 1968 genoemde termijn, volgens welke de aanvrager uiterlijk op 5 augustus 1968 een aanvraag moest indienen, te beschouwen als een fatale termijn welke bij overschrijding steeds verval van de aanspraak op compenserende vergoeding meebrengt,

of

mag een aanvraag die drie dagen na afloop van de termijn is verzonden en

een dag nadien is binnengekomen, nog in aanmerking worden genomen, indien ondanks de te late indiening van de aanvraag op grond van de bijzondere omstandigheden van het geval kan worden uitgesloten dat ten onrechte aanspraak op compenserende vergoeding wordt gemaakt en de behandeling van de aanvraag bij de autoriteiten niet op moeilijkheden stuit?
Is het voor de vraag of een te laat ingediende aanvraag al dan niet kan worden geaccepteerd van belang of bij de vertraging sprake is van schuld?"

II — Beoordeling rechtens

De firma WASA betoogt zowel in de door haar ingediende schriftelijke opmerkingen als in haar mondelinge opmerkingen voor het Hof in hoofdzaak dat de in artikel 3, tweede gedachtenstreepje, van verordening nr. 602/68 genoemde termijn slechts is ingegeven door overwegingen van behoorlijk bestuur en dat aan overschrijding daarvan geen verval van rechten kan worden verbonden. Zij baseert zich in de eerste plaats op het feit dat niet uitdrukkelijk is bepaald dat overschrijding van de termijn noodzakelijkerwijs verlies van het recht op vergoeding meebrengt. Volgens de firma WASA is dit recht slechts afhankelijk van materiële voorwaarden: het bestaan van voorraden graan op 31 juli 1968, het bewijs dat het graan van gezonde handelskwaliteit en in de loop van 1967 in de Gemeenschap geoogst is en ten slotte het bewijs dat het eigendom van de aanvrager is.
De termijn vormt daarentegen een voorwaarde van zuiver formele aard en is niet van invloed op het recht op vergoeding.
Bovendien was deze termijn veel te kort voor een behoorlijke controle van de voorraden op 31 juli 1968, terwijl in de vijf dagen tussen deze datum en 5 augustus bovendien nog een zaterdag en een zondag lagen; het ware in strijd met de goede trouw deze termijn als een fatale termijn te beschouwen. De leiding van het maalbedrijf heeft zich overigens in casu strikt gehouden aan de mededelingen en richtlijnen van de nationale autoriteiten; daarin werd een uitvoeringsbesluit aangekondigd dat eerst op 6 augustus werd bekendgemaakt, terwijl voorts de formulieren die waren voorgeschreven voor de aanvraag om vergoeding pas op 7 augustus bij het bedrijf zijn binnengekomen. De bedrijfsleider kan dus geen enkele nalatigheid worden verweten aangezien deze aanvraag te zamen met de voorgeschreven formulieren nog dezelfde dag was verzonden.
Ten slotte betoogt de firma WASA subsidiair dat een vervaltermijn mag worden overschreden, wanneer enerzijds is voldaan aan de materiële voorwaarden voor uitoefening van het recht en wanneer anderzijds de — minimale — vertraging bij het indienen van een dergelijke aanvraag geen afbreuk doet aan het doel waarvoor de termijn is gegeven.
Het is ongetwijfeld dit laatste argument, dat voor het Bundesverwaltungsgericht aanleiding is geweest U te vragen of, gesteld dat de onderhavige termijn op straffe van verval van rechten is voorgeschreven, in bijzondere omstandigheden niet een geringe overschrijding kan worden geaccepteerd, alleen al omdat de nationale autoriteiten zelf hadden toegestaan dat de per telex of telegram gedane aanvragen nog tot en met 12 augustus 1968 op de in de nationale regeling voorgeschreven formulieren konden worden gedeponeerd.
Wij zullen thans de vragen behandelen in de volgorde van het Bundesverwaltungsgericht, dus ten eerste de vraag over de uitlegging van artikel 3, tweede gedachtenstreepje, van verordening nr. 602/68.

1. *De achtergronden van de bij verordening nr. 602/68 ingevoerde tweeledige procedure van de verklaring en de aanvraag om een vergoeding*

Zoals wij zagen, moeten in het stelsel van de verordening twee fasen, twee verklaringen of aanvragen en twee termijnen worden onderscheiden, zulks onafhankelijk van de materiële voorwaarden voor het ontstaan van de aanspraak op compenserende vergoeding.
De eerste fase speelt in het begin van de

de maand juni en betreft de voorraden granen op 31 mei. Deze datum is een keerpunt in het verkoopseizoen dat op 31 juli van hetzelfde jaar eindigt.
Gedurende de laatste twee maanden van het verkoopseizoen beginnen immers granen van de nieuwe oogst op de markt te komen, namelijk vanuit het zuiden van het gemeenschapsgebied, met name Italië, maar ook uit andere produktiegebieden, wanneer de oogst — en met name die van zachte tarwe — uitzonderlijk vroeg is. Bekend is ook dat de interventieprijzen van granen van de vorige oogst, van 1967, tot en met 31 mei 1968 van maand tot maand zijn verhoogd in verband met de opslagkosten. Deze verhogingen vinden niet meer plaats in de maanden juni en juli, doch de prijzen van granen van de vorige oogst liggen op een hoger niveau dan die van de nieuwe oogst. Het is dus van het grootste belang om zo spoedig mogelijk na 31 mei de stand der bestaande voorraden te kennen en het oog te houden op eventuele mutaties daarin.
Zonder deze voorzorgsmaatregel bestaat — gezien het verschil tussen de interventieprijzen en de verleiding in de vorm van de compenserende vergoeding — het risico dat in bepaalde opslagplaatsen granen van de nieuwe oogst worden vermengd met granen van de vorige oogst.
De in artikel 3, eerste gedachtenstreepje, van de handelaren en maalbedrijven verlangde verklaring heeft dan ook ten doel de graanvoorraden op 31 mei te „fotograferen" en tegelijkertijd de bevoegde nationale autoriteiten in te lichten over het voornemen van de houders van deze voorraden om eventueel aanspraak te maken op compenserende vergoedingen voor graan dat zij op 31 juli nog in voorraad hebben.
Vandaar de tweede fase, de tweede verklaring en de tweede termijn, zulks zo kort mogelijk na 31 juli, de datum waarop het verkoopseizoen eindigt. Nadat de mutaties in de voorraden gedurende twee maanden zijn gevolgd, moet de balans worden opgemaakt, de stand van deze voorraden aan het eind van het verkoopseizoen worden nagegaan en moeten de houders thans een nauwkeurige aanvrage doen om toekenning van compenserende vergoeding voor de hoeveelheden van elk der granen van de oude oogst welke zij in voorraad hebben.
Reeds hieruit moge blijken dat de termijn voor het deponeren van deze aanvraag om vergoeding noodzakelijkerwijs zeer kort moet zijn en dat iedere overschrijding van deze termijn de doeltreffendheid van de door de Commissie ingestelde regeling sterk bedreigt.
Daarom is de tekst, waarvan uitlegging wordt gevraagd, zo geredigeerd dat inachtneming van de termijn ontegenzeglijk een der voorwaarden is voor het recht op vergoeding.
De bepaling zegt namelijk: *Om voor de compenserende vergoeding in aanmerking te komen,* moet de aanvrager:

— in de eerste plaats *uiterlijk* op 7 juni 1968 zijn voornemen kenbaar hebben gemaakt, dat hij eventueel voor een compenserende vergoeding in aanmerking wenst te komen: dit is de eerste verklaring;
— in de tweede plaats *uiterlijk* op 5 augustus 1968 een aanvraag tot het verlenen van een compenserende vergoeding hebben ingediend.

Deze redactie is weliswaar niet zo expliciet als die van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1041/67 van de Commissie inzake restituties bij de uitvoer, luidende: „De stukken die betrekking hebben op de betaling van de restitutie moeten, *op straffe van verval van rechten,* binnen zes maanden na de datum van vervulling der douaneformaliteiten bij de uitvoer, worden aangeboden."
De formulering in verordening nr. 602/68 is hierom echter niet minder duidelijk; het recht op compenserende vergoeding kan slechts geldend worden gemaakt wanneer de aanvraag om vergoeding binnen de gestelde termijn wordt gedeponeerd; de verordening bepaalt nergens dat deze termijn kan worden verlengd of dat enigerlei overschrijding kan worden toegestaan. Dit valt overigens gemakkelijk te verklaren. Indien de Commissie deze termijn niet een on-

wrikbaar karakter had willen geven en hem niet op straffe van verval van rechten had willen voorschrijven, had zij nauwkeurig de voorwaarden moeten aangeven waaronder het mogelijk was deze te verlengen; daarmee zou zij zich hebben begeven in een minutieuze, zeer gedetailleerde en stellig zeer ingewikkelde regeling, waarvan de uitvoering tot ernstige moeilijkheden zou hebben geleid. In dat geval zou het stellig moeilijk zijn geweest de gemeenschapsregel uniform te blijven toepassen.

Gezien deze tekst, meen ik dan ook dat houders van granen zich op straffe van verval van rechten aan de termijn dienden te houden.

Deze stringente uitlegging, waartoe het onderzoek van de verordening noopt, vindt zowel steun in het doel dat de gemeenschapsinstellingen met de compenserende vergoeding hebben willen bereiken, als in Uw eigen rechtspraak.

Zoals wij zagen, vormt de compenserende vergoeding een regelende en stabiliserende factor voor de graanmarkt; zij heeft ten doel een stelselmatig terugvallen op interventie te voorkomen en de houders van graanvoorraden van een vorige oogst aan te sporen deze rechtstreeks op de markt af te zetten vóór de komst van graan van de nieuwe oogst. Uzelf hebt naar aanleiding van het interventiemechanisme, ingesteld in het kader van de gemeenschappelijke marktordening in de sector granen, beslist dat dit mechanisme volgens zo uniform mogelijke voorschriften moet worden toegepast:

— arrest van 17 december 1970, zaak 34-70, Syndicat national des céréales, Jurisprudentie 1970, blz. 1233;

— in dezelfde zin de arresten van 1 februari 1972 in de zaken 49-71 en 50-71, Hagen en Wünsche, Jurisprudentie 1972, blz. 23 en 53.

Een uniforme toepassing is immers een der belangrijkste voorwaarden voor de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht; daaraan zou afbreuk worden gedaan indien men de termijn waarbinnen de compenserende vergoeding wordt verleend, met losse hand zou hanteren.

Dit zou tevens in strijd zijn met het beginsel van gelijke behandeling van de deelnemers aan het economisch verkeer, waarover U herhaaldelijk heeft gezegd dat het behoort tot het wezen van het Verdrag van Rome.

Sterker nog: zoals de Commissie heeft aangetoond, zou de veronderstelling dat de in artikel 3, tweede gedachtenstreepje, van verordening nr. 602/68 gestelde termijn slechts een indicatief karakter heeft en dat overschrijding daarvan dus niet van invloed is op het recht op vergoeding, ertoe leiden dat aan de nationale autoriteiten een beoordelingsvrijheid wordt gelaten die zelfs het bestaan van het recht op vergoeding in gevaar kan brengen. Een dergelijke vrijheid kan echter niet worden aangenomen; zij kan slechts steunen op een uitdrukkelijke machtiging of delegatie in de gemeenschapsverordening.

Ook dit heeft Uw Hof beslist in bovengenoemd arrest van 17 december 1970, naar aanleiding van de uitlegging van het communautaire begrip „houder" van granen: „dat, nu de auteurs van de verordening in zoverre hun bedoeling niet duidelijk hebben te kennen gegeven, onmogelijk kan worden aangenomen dat in de definitieve fase van de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt iedere Staat aan de algemeen luidende term „elke houder" een eigen betekenis zou kunnen toekennen."

2. *Bevoegdheden van de bevoegde nationale autoriteiten*

Aldus komen wij op het tweede aspect van de vraag.

Nu aan verordening nr. 602/68 geen enkele mogelijkheid kan worden ontleend om de in artikel 3, tweede gedachtenstreepje, bedoelde termijn onder bepaalde omstandigheden te verlengen, rijst de vraag of, zoals verzoekster in het hoofdgeding heeft willen aantonen, de Commissie, door aan de nationale autoriteiten de tenuitvoerlegging van deze verordening toe te vertrouwen, hen in staat heeft willen stellen het strikte karakter van deze termijn te verzachten of in be-

paalde gevallen afwijkingen daarvan toe te staan.
Hoewel de verordeningen van de gemeenschapsinstellingen krachtens artikel 189 van het Verdrag steeds in al hun onderdelen verbindend en rechtstreeks toepasselijk in iedere Lid-Staat zijn en voorrang hebben boven het nationale recht van deze Staten, is het vast gebruik dat de toepassing geschiedt door de nationale autoriteiten, in het bijzonder bij verordeningen in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten.
Deze toepassing moet daarom in beginsel geschieden met inachtneming van de nationale vorm- en procedurevoorschriften.
Daar bij deze toepassing het uniforme karakter echter behouden moet blijven, kan van nationale voorschriften slechts gebruik worden gemaakt voor zover dit strikt noodzakelijk is voor de *tenuitvoerlegging* van de gemeenschapsverordeningen.
Anders gezegd: de betrokken bestuursorganen hebben behoudens uitdrukkelijke delegatie niet de vrijheid maatregelen te nemen die verder gaan dan de gemeenschapsvoorschriften of die de gelijkheid van behandeling van de deelnemers aan het economisch verkeer in gevaar zouden brengen.
Het betreft hier een beginsel dat is neergelegd in Uw jurisprudentie, met name in het arrest van 11 februari 1971, zaak 39-70, Fleischkontor (Jurisprudentie 1971, blz. 58-59); de betrokken passage luidt:
„De toepassing van nationale voorschriften waarin wordt uitgegaan van maatstaven, zoals de mate van betrouwbaarheid van de importeur, welke aan de nationale overheid een te vergaande vrijheid van appreciatie inruimen en het risico van een ongelijke behandeling van de importeurs uit de verscheidene Lid-Staten — en mitsdien gevaar voor de eenheid van toepassing der communautaire regeling — meebrengen, dient te worden uitgesloten."
Deze richtlijnen in Uw rechtspraak moeten niet uit het oog worden verloren bij het onderzoek onder welke voorwaarden en in hoeverre de nationale overheid mag ingrijpen in de toepassing van verordening nr. 602/68 van de Commissie.
In de eerste plaats blijkt uit artikel 3, eerste zin, van deze verordening dat de compenserende vergoeding wordt verleend door de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat op wiens grondgebied de voorraden zich bevinden; volgens artikel 5, lid 4, is de bevoegde autoriteit in elke Lid-Staat „het interventiebureau" voor granen of elk ander door de Lid-Staat aangewezen orgaan.
In de tweede plaats blijkt uit lid 1 en lid 2 van dit artikel 5 dat de bevoegde nationale autoriteit „op zijn gebied de noodzakelijke controles op de voorraden en de mutaties hierin uitoefent" en dat deze zelfde autoriteit „alle noodzakelijke aanvullende maatregelen vaststelt om rekening te houden met bijzondere omstandigheden op zijn gebied en met name de tijdstippen vaststelt, waarop de voorraden en de mutaties hierin aan een controle zullen worden onderworpen".
Hoe moeten deze bepalingen worden uitgelegd?
Het is vanzelfsprekend — en trouwens in overeenstemming met de opzet van de gemeenschappelijke markt — dat de naar nationale voorschriften aangewezen, bevoegde nationale autoriteiten worden belast met het verlenen van de compenserende vergoeding en dat zij hiertoe mogen controleren of is voldaan aan de verschillende voorwaarden die de verordening stelt aan houders van granen die zich in opslag bevinden.
Het is ook logisch dat deze zelfde autoriteiten worden belast met de controle op de voorraden en de mutaties daarin gedurende het tijdvak van 31 mei tot en met 31 juli, welke controle om bovengenoemde redenen onmisbaar is.
Ten slotte moeten deze autoriteiten om praktische redenen bepaalde *„aanvullende"* maatregelen kunnen vaststellen om rekening te houden met bijzondere omstandigheden op het gebied van de verschillende Lid-Staten.
Doch de nationale autoriteiten hebben stellig noch bij de controle of is voldaan aan de door de gemeenschapswetgever

nauwkeurig vastgestelde voorwaarden voor toekenning van de vergoeding, noch ten aanzien van de nodige maatregelen voor de controle op de voorraden, noch zelfs bij het nemen van bepaalde aanvullende maatregelen, de vrijheid om aan verordening nr. 602/68 te tornen; zij beschikken slechts over strikt uitvoerende bevoegdheden en hebben evenmin de mogelijkheid om bij voorbeeld het toepassingsgebied van de gemeenschapsregel uit te breiden tot andere granen dan de daarin genoemde of een compenserende vergoeding te verlenen voor in 1968 geoogste granen, als om wijziging te brengen in de voorwaarde betreffende het tijdstip waarop de aanvraag om vergoeding moet worden ingezonden; deze voorwaarde is weliswaar van formele aard, doch zij is eveneens door de Commissie vastgesteld zonder dat is voorzien in een mogelijkheid om ervan af te wijken.

Ik meen dan ook dat de term „aanvullende maatregelen" slechts doelt op de bevoegdheid voor de Lid-Staten om de tenuitvoerlegging van de verordening aan te passen aan de plaatselijke bijzonderheden van hun graaneconomie en aan de in hun land geldende administratieve procedures.

Hoewel ik mij dus niet wil aansluiten bij de zeer enge uitlegging van de Commissie, die de bemoeiing van de nationale overheid wil beperken tot het vaststellen van de wijze van controle van de voorraden en de mutaties daarin, kan ik mij toch evenmin verenigen met de wel bijzonder ruime interpretatie van verzoekster in het hoofdgeding, die in artikel 5 van de verordening een principiële delegatie ziet aan met name de nationale autoriteiten om bepaalde verlengingen toe te staan van de termijn voor inzending van de aanvraag om vergoeding.

Wat heeft de Duitse overheid overigens in casu gedaan?

Heeft zij, al dan niet met opzet, deze termijn verlengd of heeft zij slechts uitvoering gegeven aan de verordening in de vorm en op de wijze zoals in Duitsland gebruikelijk is?

In een eerste mededeling van 22 mei 1968, bekendgemaakt in de Bundesanzeiger van 25 mei, heeft de Minister für Landwirtschaft de betrokkenen op de hoogte gesteld van de verordeningen nrs. 541/68 en 602/68 inzake de compenserende vergoeding voor zachte tarwe en rogge voor broodbereiding; verder herinnerde hij hun aan de verplichting om een eerste verklaring uiterlijk op 7 juni 1968 in te zenden. Hij wees erop dat deze in artikel 3, eerste gedachtenstreepje, van verordening nr. 602/68 bedoelde verklaring in tweevoud moest worden gericht aan de bevoegde nationale autoriteit, ter doorzending aan de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Ten slotte bevatte deze eerste mededeling in bijlage modelformulieren waaruit blijkt welke gegevens de houders van voorraden moeten verstrekken.

Bovendien blijkt uit deze mededeling dat niet per aangetekende brief, maar per telex of telegram ingezonden verklaringen de in deze bijlagen vermelde gegevens moeten bevatten, en dat deze zelfde gegevens naderhand op het bijgevoegde model, dat wil zeggen op een formulier, uiterlijk 15 juni 1968 aan de bevoegde autoriteit moeten worden gezonden.

De tweede mededeling is gedateerd op 19 juli en bekendgemaakt in de Bundesanzeiger van 25 juli, dus zes dagen *vóór* het einde van het verkoopseizoen voor granen.

Onder verwijzing naar de toepasselijke gemeenschapsverordeningen wordt vastgesteld welke autoriteit bevoegd is inzake de toekenning van compenserende vergoedingen, namelijk de Einfuhr- und Vorratsstelle, en wordt er voorts aan herinnerd dat de aanvraag om vergoeding uiterlijk 5 augustus 1968 moet worden ingediend op een der in artikel 3 van de verordening aangegeven wijzen — namelijk per aangetekende brief, telex of telegram — bij de bevoegde autoriteit van de Länder, die deze aanvraag doorzendt naar de Einfuhr- und Vorratsstelle.

Evenals in de eerste mededeling, is aangegeven dat indien de aanvragen per telex of telegram zijn gedaan, de noodzakelijke gegevens en inlichtingen naderhand overeenkomstig het in die bijlage

opgenomen model uiterlijk 12 augustus 1968 in drievoud aan de bevoegde autoriteit moeten worden gezonden.
Bij deze mededeling waren modelformulieren voor de bevoegde autoriteit gevoegd.
Ten slotte wordt in deze mededeling de spoedige verschijning van een Rechtsverordening aangekondigd en vermeld dat de formulieren verkrijgbaar zijn bij de Einfuhr- und Vorratsstelle.
De aangekondigde Rechtsverordnung is op 3 augustus 1968 ondertekend, maar eerst op 6 augustus bekendgemaakt, dus één dag na afloop van de door de Commissie van de Europese Gemeenschappen gestelde termijn voor de inzending van de aanvragen om vergoeding. Anderzijds beweert de firma WASA dat de aanvraagformulieren eerst de volgende dag, op 7 augustus, te harer beschikking zijn gesteld.
Wat kan uit deze handelwijze van de nationale overheid worden afgeleid?
Het staat stellig niet aan ons een oordeel te geven over de ten deze door de Duitse overheid gevolgde administratieve procedure. Met name kunt U mijns inziens niet oordelen of een Rechtsverordnung naar Duits recht al dan niet noodzakelijk was voor de juiste toepassing van de verordening voor de Commissie, waarvan vaststaat dat zij in de Bondsrepubliek rechtstreeks werkte.
Kan men voor de beantwoording van de tweede vraag van het Bundesverwaltungsgericht echter geen gegevens ontlenen aan de officiële mededelingen van de Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten en de daarop gevolgde Rechtsverordnung?
Wij kunnen dan aantekenen dat de mededeling van 19 juli ter informatie van de betrokken houders van graanvoorraden inderdaad herinnert aan de — in verordening nr. 602/68 van de Commissie vastgestelde — datum van 5 augustus 1968. Ik gebruik opzettelijk niet het woord bevestigd, want het was mijns inziens niet noodzakelijk deze datum te bevestigen, nu deze bij verordening was vastgesteld door het hiertoe met uitsluiting van ieder ander bevoegd gemeenschapsgezag.
Eveneens zij aangetekend dat de in de Duitse tekst van verordening nr. 602/68 voorkomende materiële fout: uiterlijk op 5 augustus 1968 bij de bevoegde autoriteit *ingekomen* aanvraag om vergoeding in plaats van uiterlijk op 5 augustus *verzonden* aanvraag, mijns inziens zonder betekenis is, omdat de officiële mededeling van 19 juli het voorschrift van de verordening wel juist weergeeft. Bovendien had deze vergissing de onderhavige termijn slechts kunnen verkorten.
Ten slotte acht ik het beslissend dat de Minister für Landwirtschaft hierin, evenals reeds in zijn eerdere mededeling, een onderscheid maakt naar de wijze waarop de aanvraag aan de bevoegde autoriteit was verzonden.
Zoals wij hebben gezien, bevat de mededeling in bijlage modelformulieren waaruit blijkt welke gegevens en inlichtingen aan deze autoriteit moeten worden verstrekt:

— Indien de aanvraag was verzonden per aangetekende brief, moest deze brief zelf al dadelijk alle verlangde inlichtingen bevatten.
— Indien de aanvraag echter per telex of telegram was gedaan, konden de betrokkenen deze inlichtingen op de voorgeschreven formulieren tot en met 12 augustus 1968 inzenden.

Mag uit deze bepalingen nu worden afgeleid dat de Duitse overheid de in artikel 3, tweede gedachtenstreepje, van verordening nr. 602/68 voorgeschreven termijn heeft willen verlengen? Geenszins. Om haar moverende redenen besloot de Duitse overheid dat de aanvragen om vergoeding moesten worden gedaan op bepaalde formulieren die zij in model bij haar mededeling had gevoegd. Hoewel dit voorschrift wel erg formeel lijkt, omdat de door de houders van granen te verstrekken „minimum"-inlichtingen reeds in de bijlage bij verordening nr. 602/68 van de Commissie zelf waren aangegeven, viel het ongetwijfeld binnen de zuivere uitvoeringsbevoegdheid van de Duitse overheid om een bepaalde

vorm voor de aanvragen voor te schrijven. Doch met het oog op de zeer korte voorgeschreven termijn en zeker ook de moeilijkheden voor bepaalde handelaren en maalbedrijven om tijdig aan dit vormvoorschrift te voldoen, bepaalde de Minister für Ernährung dat alleen per aangetekende brief ingediende aanvragen in overeenstemming met het voorgeschreven modelformulier behoefden te zijn en dat de betrokkenen die gebruik wilden maken van een telex of telegram, dit formulier eerst later mochten invullen en aldus nog een extra week hadden om deze aan de autoriteiten te verzenden.

Hiermede heeft de Minister für Landwirtschaft niet gehandeld in strijd met de communautaire regeling, die de aanvragers de keuze liet tussen verschillende wijzen om hun aanvragen te verzenden, mits de einddatum 5 augustus in ieder geval maar in acht werd genomen; hij heeft de aldus vastgestelde termijn niet verlengd, omdat de in de mededeling van 19 juli verleende extra week niet gold voor de aanvraag zelf maar voor de indiening van de interne administratieve formulieren.

Onder deze omstandigheden kan het feit dat de in deze mededeling aangekondigde Rechtsverordnung pas op 6 augustus 1968 is bekendgemaakt, de aanvragers van de vergoeding niet ontheffen van de verplichting tijdig te voldoen aan de voorschriften van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, waarop de nationale overheid naar behoren heeft gewezen.

Iedere vertraging bij de verzending van de aanvragen leidt tot verlies van het recht op vergoeding, ongeacht de duur van de vertraging en ongeacht of zij aan nalatigheid van de betrokkene moet worden geweten.

Slechts overmacht zou de verzoeker mijns inziens van een dergelijke consequentie kunnen verschonen.

Dit begrip is in de gemeenschapswetgeving niet onbekend. Een voorbeeld hiervan is te vinden in verordening nr. 1373/70 van de Commissie inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten: artikel 18 verklaart de Lid-Staten bevoegd bij overmacht te besluiten tot verlenging van de termijn waarbinnen de invoer of uitvoer moet geschieden. In dat geval beschikken deze Staten over een zekere, hun door de Commissie gedelegeerde beoordelingsvrijheid.

Wij zijn geneigd aan te nemen dat overmacht — als een der algemene rechtsbeginselen — zelfs bij stilzwijgen van verordening nr. 602/68 een termijnoverschrijding zou kunnen rechtvaardigen. U heeft een elastische definitie van dit begrip gegeven in Uw arrest van 17 december 1970 — Internationale Handelsgesellschaft (Jurisprudentie 1970, blz. 1125) — door te overwegen dat onder de term overmacht niet slechts volstrekte onmogelijkheid is te verstaan, doch dat zij mede omvat abnormale, buiten toedoen van (het economisch subject) ingetreden omstandigheden, waarvan de gevolgen, alle diligentie ten spijt, slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden waren geweest.

Doch dan moet aan deze voorwaarden ook zijn voldaan. Hoewel U niet behoeft te beoordelen of de door verzoekster in het hoofdgeding aangevoerde feitelijke gegevens voldoende zijn voor een beroep op overmacht, meen ik dat noch de tijdelijke afwezigheid van de bedrijfsleider, noch het uitblijven van een aangekondigde, doch te laat bekendgemaakte nationale Rechtsverordnung kunnen worden geacht een geval van overmacht op te leveren.

Gij behoeft dus slechts uitlegging te geven aan artikel 3, tweede gedachtenstreepje, van verordening nr. 602/68, waarvan het strikte karakter zijn verklaring en rechtvaardiging vindt in de dwingende noodzaak een volstrekt eenvormige toepassing van het stelsel van compenserende vergoedingen te waarborgen.

Het Hof kan zich niet inlaten met de vraag of de Duitse overheid, door een betrekkelijke onzekerheid te laten bestaan over de formele voorwaarden waaronder de aanvragen om vergoeding bij de bevoegde nationale instantie moesten worden ingediend, bepaalde Duitse onderdanen eventueel schade heeft kun-

nen berokkenen en deswege aansprakelijk is. Dit is een vraag van nationaal recht, die eventueel door de Duitse rechter moet worden opgelost.

Ik concludeer dat U verklare voor recht dat de termijn, bedoeld in artikel 3, tweede gedachtenstreepje, eerste zin, van verordening nr. 602/68 van de Commissie van 16 mei 1968, luidende: „De aanvrager moet per op uiterlijk 5 augustus 1968 verzonden aangetekende brief, telex of telegram een aanvraag tot het verlenen van een compenserende vergoeding bij de bevoegde autoriteit hebben ingediend", een fatale termijn is, waarvan de niet-inachtneming verlies van het recht op schadevergoeding meebrengt, onverschillig of de vertraging bij de verzending van de aanvraag aan schuld is te wijten, en zelfs indien de aanvraag voldoet aan de in deze verordening gestelde eisen van materiële aard.