CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 23 september 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In deze zaak vraagt de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel om uitlegging van verordening nr. 1371/81 van de Commissie van 19 mei 1981 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de monetaire compenserende bedragen (PB 1981, L 138, blz. 1), en met name van artikel 17, lid 3, dat luidt als volgt:

„...

De monetaire compenserende bedragen worden door de bevoegde instanties uitbetaald binnen twee maanden na de dag waarop het complete dossier is ingediend, behalve:

a) in geval van overmacht,

b) wanneer een administratief onderzoek is begonnen met betrekking tot het recht op de monetaire compenserende bedragen. In dat geval vindt de betaling alleen plaats, wanneer het recht op monetaire compenserende bedragen wordt erkend."

Aangezien de feiten en de voorgeschiedenis van de zaak reeds in het rapport ter terechtzitting zijn weergegeven, behoef ik er hier niet op terug te komen.

Ik zal eerst de vraag bespreken, op welk tijdstip de betalingstermijn van twee maanden ingaat, en vervolgens de vraag, hoe het begrip „overmacht" moet worden uitgelegd, waarbij ik telkens eerst de door de verwijzende rechter gestelde vraag zal weergeven.

1. *Het beginpunt van de termijn van twee maanden*

De eerste vraag van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel luidt als volgt:

„Moet artikel 17, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1371/81 van de Commissie aldus worden uitgelegd, dat de daarin voorgeschreven termijn van twee maanden, binnen dewelke de monetaire compenserende bedragen moeten worden uitbetaald, ingaat de dag volgende op deze waarop de belanghebbende zijn verzoek tot uitbetaling van de mcb's en de overige door hem over te leggen documenten bij de bevoegde nationale instantie heeft ingediend, of gaat deze termijn slechts in nadat vaststaat, op grond van het door de bevoegde nationale instantie ingestelde onderzoek van de overgelegde documenten, dat het ingediende dossier compleet is en dat de belanghebbende recht heeft op monetaire compenserende bedragen?"

Denkavit en de *Commissie* zijn van mening, dat bedoelde termijn ingaat op het tijdstip waarop het verzoek en de daarbij over te leggen documenten zijn ingediend bij de bevoegde instantie, in casu de Centrale Dienst voor Contingenten en Vergunningen (hierna: CDCV).

Daarentegen meent de *Belgische Staat*, dat het dossier eerst volledig is en de termijn van twee maanden dus eerst ingaat, wanneer de CDCV de administratieve procedure heeft afgesloten; deze procedure omvat, in chronologische volgorde, de volgende fasen: ontvangst van de aanvraag, in-

* Vertaald uit het Frans.

schrijving van de aanvraag en toekenning van een behandelingsnummer, mededeling van dit refertenummer aan de aanvrager, fotocopie van het douanedocument, onderzoek van de verklaringen in het douanedocument en eventuele navraag bij de douane.

Naar mijn mening kan er, zowel gelet op de letter als op het doel van artikel 17, geen twijfel over bestaan dat de eerste uitlegging de juiste is.

In de eerste plaats is de tekst duidelijk: de termijn gaat in op „de dag waarop het complete dossier is ingediend". Dat indienen is iets wat de aanvrager doet, en het kan niet afhankelijk zijn van het gedrag van de instantie waarbij de betrokkene zijn aanvraag indient.

Natuurlijk mag die instantie nagaan of het dossier volledig is, dat wil zeggen of alle vereiste documenten bij de aanvraag zijn gevoegd, doch de aanvrager moet in ieder geval duidelijk en nauwkeurig kunnen weten, op welk tijdstip de termijn ingaat.

In casu had het zo kunnen zijn, dat de Belgische administratie een of meer ambtenaren had belast met de ontvangst en inschrijving van nieuwe aanvragen.

Dezen zouden hebben onderzocht of de vereiste stukken aanwezig waren. Voor de importen uit Nederland ging het in feite maar om één enkel stuk, namelijk een exemplaar van de verklaring X-10 (zie hiervoor de mededeling van het Ministerie van landbouw, gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 25. 2. 1982). Had dit stuk ontbroken, dan was de aanvraag teruggezonden. De termijn was dan niet ingegaan.

In het andere geval was de aanvraag zonder meer ingeschreven en was de termijn op de dag van die inschrijving gaan lopen.

Het is duidelijk, dat de controle of het bij de aanvraag gevoegde exemplaar van de verklaring X-10 overeenstemt met het rechtstreeks aan de douane gezonden exemplaar, een onderdeel vormt van het onderzoek naar de gegrondheid van een aanvraag.

In de tweede plaats blijkt uit de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 343/74 van de Commissie van 11 februari 1974 (PB 1974, L 40, blz. 4), waarbij het begrip betalingstermijn in de regeling inzake de wijze van toepassing van de mcb's is opgenomen, dat de bepaling waarom het thans gaat, tot doel heeft „concurrentiedistorsies tussen de handelaren uit de Lid-Staten te voorkomen". Dezelfde motivering is te vinden in de veertiende overweging van de considerans van verordening nr. 1380/75 van de Commissie van 29 mei 1975 (PB 1975, L 139, blz. 37), waarvan het gedeelte inzake de wijze van toepassing van de mcb's door de administratie juist vervangen is door de thans uit te leggen verordening nr. 1371/81.

Aan deze doelstelling zou afbreuk worden gedaan wanneer het tijdstip waarop de termijn ingaat, van Lid-Staat tot Lid-Staat zou uiteenlopen wegens verschillen tussen de nationale procedures of de meer of minder grote ijver van de bevoegde instanties. Dat is ook de reden waarom een vrij korte termijn is vastgesteld, waardoor eventuele verschillen in het tijdstip waarop de mcb's in de diverse Lid-Staten worden uitbetaald, zo klein mogelijk blijven.

Ten slotte is het alleen maar vanzelfsprekend en billijk, dat de termijn van twee maanden hetzelfde dwingende en objectieve karakter heeft als die waaraan de aanvrager zich ingevolge artikel 17, lid 2, van verordening nr. 1371/81 moet houden: behoudens overmacht gaat het recht op toeken-

ning van mcb's verloren indien het dossier niet wordt ingediend binnen twaalf maanden na de dag waarop de douane de invoer- of uitvoeraangifte heeft aanvaard.

In zijn arrest van 22 januari 1986 (zaak 266/84, Denkavit France/FORMA, Jurispr. 1986, blz. 149) [1] overwoog het Hof, dat de in lid 3 voorgeschreven termijn de regeling van lid 2 „completeert", welke ten doel heeft te bewerkstelligen, dat „de administratieve dossiers zonder onnodige vertraging worden afgehandeld" (r. o. 18 en 19). Dat de termijn van twee maanden (waarbinnen de bevoegde instantie aan de betalingsverplichting moet voldoen) ingaat op het tijdstip waarop de aanvrager zijn aanvraag en de voorgeschreven documenten heeft ingediend, is ter verwezenlijking van die doelstelling even noodzakelijk als de bepaling dat de termijn van twaalf maanden (waarbinnen de aanvrager zijn dossier moet indienen) ingaat op het tijdstip waarop de douane de invoer- of uitvoeraangifte heeft aanvaard.

Geheel anders ligt het wanneer de bevoegde instantie meent dat er twijfel bestaat aan het recht van de aanvrager op mcb's. In dat geval kan ingevolge artikel 17, lid 3, sub b, een administratief onderzoek worden ingesteld, waardoor de betaling eventueel pas na die twee maanden zal plaatsvinden, namelijk wanneer is komen vast te staan dat de betrokkene recht heeft op de mcb's. De administratie moet de aanvrager dan echter meedelen, dat er een onderzoek wordt ingesteld en dat de termijn daardoor waarschijnlijk zal worden overschreden.

1 — Dit arrest heeft betrekking op verordening nr. 1380/75, waarvan de artikelen 14, 15 en 16 nagenoeg overeenkomen met artikel 17, leden 1, 2 en 3, van verordening nr. 1371/81.

Wanneer er geen administratief onderzoek komt of wanneer de aanvraag niet binnen de twee maanden wordt afgewezen, is de nationale instantie gehouden binnen die termijn tot betaling over te gaan.

Om al deze redenen concludeer ik dat moet worden gekozen voor de in het eerste deel van de eerste prejudiciële vraag voorgestelde uitlegging, en ik geef daarom in overweging, deze vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 17, lid 3, van verordening nr. 1371/81 van de Commissie moet aldus worden uitgelegd, dat de daarin voorgeschreven termijn van twee maanden voor de betaling van de mcb's ingaat op de dag volgend op die waarop de belanghebbende zijn verzoek tot uitbetaling van de mcb's en de overige door hem over te leggen documenten bij de bevoegde nationale instantie heeft ingediend."

2. *Het begrip overmacht*

De Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel stelt dan de volgende twee vragen:

„2) Kan overmacht ingeroepen worden in de zin van artikel 17, lid 3, sub a, van verordening nr. 1371/81 van de Commissie, wanneer de complexiteit van de regeling inzake toekenning van monetaire compenserende bedragen voor een bepaalde landbouwsector en de hieruit voortvloeiende omslachtigheid van het onderzoek der ingediende dossiers en van de berekening der toepasselijke bedragen, het de bevoegde nationale instantie van een Lid-Staat onmogelijk maken de bij artikel 17, lid 3, bepaalde termijn van twee maanden na te leven, met inzet van al het beschikbare personeel, in geval van plotse en enorme toename van de mcb-aanvragen?

3) Kan de bevoegde nationale instantie zich op overmacht in de zin van artikel 17, lid 3, sub a, van verordening nr. 1371/81 beroepen, indien zijn personeelsbestand op grond van nationale wettelijke begrotingsbeperkingen niet kan worden aangepast aan een plotse sterke toename van het aantal vragen tot toekenning van monetaire compenserende bedragen?"

Volgens de *Belgische Staat* dient als overmacht in de zin van artikel 17, lid 3, sub a, van verordening nr. 1371/81 te worden beschouwd de samenloop van drie uitzonderlijke omstandigheden:

— de plotselinge sterke stijging van de mcb-aanvragen, doordat ten gevolge van de devaluatie van de Belgisch/Luxemburgse frank van 22 februari 1982 tot 23 mei 1983 voor het eerst ook mcb's moesten worden betaald bij de invoer van landbouwprodukten afkomstig uit Nederland, de belangrijkste handelspartner van België op dat gebied;

— het tekort aan personeel bij de CDCV, waarin wegens bij de wet opgelegde budgettaire beperkingen niet kon worden voorzien;

— de ingewikkeldheid van het mcb-stelsel in de sector diervoeders, waardoor de administratieve procedure tot vaststelling van het recht op en de uitbetaling van de mcb's langer duurt.

Denkavit en de *Commissie* zijn van oordeel, dat geen van deze omstandigheden voldoet aan de criteria waaraan volgens de rechtspraak van het Hof moet zijn voldaan om overmacht te kunnen aannemen.

In zijn eerder genoemd arrest in zaak 266/84 herinnerde het Hof aan zijn vaste rechtspraak ter zake: „Het begrip overmacht moet worden opgevat in de zin van abnormale en onvoorziene omstandigheden buiten de wil van de betrokkene, waarvan de gevolgen ondanks alle zorgvuldigheid niet konden worden vermeden. Dit begrip moet steeds worden onderzocht in het kader van de bepalingen van de verordening waarin de term ‚overmacht' voorkomt" (r. o. 27)[2].

In vrijwel alle gevallen echter waarin voor het Hof een beroep op overmacht werd gedaan, geschiedde dit door ondernemingen of particulieren.

In de enige drie gevallen die ik ken, waarin een Lid-Staat een beroep op overmacht deed, was dat ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van een verplichting, in het kader van de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag. In de eerste twee gevallen (arresten van 5 mei 1970, zaak 77/69, Commissie/België, Jurispr. 1970, blz. 237, en 18 november 1970, zaak 8/70, Commissie/Italië, Jurispr. 1970, blz. 961) verwierp het Hof de exceptie van overmacht die ge-

2 — In recente rechtspraak heeft het Hof bij herhaling twee andere, in wezen identieke formuleringen gebruikt ter omschrijving van het begrip overmacht: „De bijzonderheden van de specifieke gebieden waarop het wordt gebruikt buiten beschouwing gelaten, heeft het begrip overmacht in wezen betrekking op van buiten komende omstandigheden die de verwezenlijking van het betrokken feit onmogelijk maken. Ook al onderstelt het geen volstrekte onmogelijkheid, het dient wel te gaan om abnormale moeilijkheden die onafhankelijk zijn van de wil van de betrokkene en die ondanks alle dienstige voorzorgsmaatregelen onvermijdelijk blijken te zijn" (arresten van 9 februari 1984, zaak 284/82, Busseni, Jurispr. 1984, blz. 557; 30 mei 1984, zaak 224/83, Ferriera Vittoria, Jurispr. 1984, blz. 2349; 12 juli 1984, zaak 209/83, Valsabbia, Jurispr. 1984, blz. 3089). Of ook: „Overmacht valt enkel aan te nemen indien de van buiten komende oorzaak waarop de justitiabelen zich beroepen, zo onstuitbare en onontkoombare gevolgen heeft, dat het voor de betrokkenen objectief onmogelijk wordt hun verplichtingen na te komen" (arresten van 18 maart 1980, gevoegde zaken 154, 205, 206, 226-228, 263 en 264/78, 31, 39, 83 en 85/79, Valsabbia e. a., Jurispr. 1980, blz. 907; 13 november 1984, gevoegde zaken 98 en 230/83, Van Gend & Loos NV en Expeditiebedrijf Wim Bosman BV, Jurispr. 1984, blz. 3763).

baseerd was op de trage werking van het parlement, op grond dat „een Lid-Staat in de zin van artikel 169 aansprakelijk wordt, onafhankelijk van de vraag welk staatsorgaan door zijn handelen of nalaten het verzuim veroorzaakte, zelfs al betreft het een constitutioneel onafhankelijke instelling".

In een meer recente zaak (arrest van 11 juli 1985, zaak 101/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1985, blz. 2629) overwoog het Hof weliswaar dat een aanslag waardoor de installaties van de databank voor de statistische gegevens werd vernield, „wellicht een geval van overmacht vormde en tot onoverkomelijke moeilijkheden heeft geleid", doch het heeft niettemin geen overmacht aangenomen, op grond dat „de gevolgen ervan zich slechts gedurende een bepaalde periode konden doen gevoelen, te weten de tijd die een voldoende nauwgezette administratie daadwerkelijk nodig had om de vernielde technische uitrusting te vervangen en om de gegevens te verzamelen en te verwerken" (r. o. 16).

Ik geloof echter niet, dat men uit het voorgaande kan afleiden dat het Hof een exceptie van overmacht anders beoordeelt naargelang zij wordt ingeroepen door een particulier of een onderneming dan wel door een Lid-Staat. Het komt mij integendeel voor, dat de aangehaalde rechtspraak op ieder „rechtssubject" moet worden toegepast en dat de beoordeling van de overmacht enkel mag verschillen naargelang van het wettelijk kader waarin dit begrip effect moet sorteren.

In casu is het wettelijke kader dat van verordening nr. 1371/81.

In het voorgaande hebben wij gezien, welke overwegingen ten grondslag liggen aan artikel 17, lid 3: het heeft in de eerste plaats ten doel concurrentiedistorsies tussen handelaren uit verschillende Lid-Staten te voorkomen.

Daaruit volgt dat de bevoegde instanties bij de toepassing van deze bepaling de grootst mogelijke zorgvuldigheid aan de dag moeten leggen.

Overschrijding van de termijn is slechts in limitatief opgesomde uitzonderingsgevallen toegestaan, namelijk in geval van overmacht of van een administratief onderzoek.

a) Kan de ingewikkeldheid van de berekening van de mcb's in de sector diervoeders overmacht opleveren of mede opleveren?

Op dit punt deel ik de mening van de Commissie, dat „het hoogst onwaarschijnlijk is, dat de gemeenschapswetgever een uitbetalingstermijn zou hebben vastgesteld, waarvan de inachtneming in een bepaalde landbouwsector zelfs onder normale omstandigheden objectief onmogelijk zou zijn. Nog onwaarschijnlijker is, dat de gemeenschapswetgever een dergelijke objectieve onmogelijkheid zou hebben willen dekken door de in artikel 17, lid 3, sub a, opgenomen uitzondering voor ‚overmacht' ".

Was de gemeenschapswetgever van mening geweest, dat er in de sector diervoeders een bijzonder probleem bestond, dan zou hij voor die sector stellig een termijn van meer dan twee maanden hebben bepaald.

Verordening nr. 1371/81 is vastgesteld na een gunstig advies van alle betrokken comité's van beheer (zie de laatste overweging van de considerans van de verordening). Dat wil zeggen, dat althans de meerderheid van de Lid-Staten van mening was, dat ook in de sector diervoeders een termijn van twee maanden acceptabel was. Voor het Hof is trouwens niet gebleken dat er zich in andere Lid-Staten vertragingen bij de betaling zouden voordoen.

Het lijkt mij inderdaad nauwelijks mogelijk, de ingewikkeldheid van een gemeenschapsregeling, aan de opstelling waarvan een Lid-Staat heeft medegewerkt, te beschouwen als een abnormale en onvoorziene moeilijkheid die ondanks alle mogelijke zorg onoverkomelijk zou zijn voor de diensten van die Lid-Staat.

Om de taak van de bevoegde instanties te vergemakkelijken, schrijft artikel 6 van verordening nr. 1371/81 overigens voor, dat „de betrokkene alle gegevens vermeldt die nodig zijn voor het berekenen van het monetaire compenserende bedrag", en met name, „voor zover nodig voor het berekenen van het monetaire compenserende bedrag, de samenstelling van de produkten".

Ten slotte blijkt uit de wijze waarop de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de tweede vraag heeft geformuleerd, dat ook zij niet meent dat de ingewikkeldheid van de berekeningen op zichzelf overmacht kan opleveren. Zij noemt dit element slechts in verband met een „plotse en enorme toename van de mcb-aanvragen".

b) Dienaangaande wil ik het volgende opmerken.

Wanneer een Lid-Staat zijn valuta met meer dan een bepaald percentage moet devalueren, brengt dit van de ene dag op de andere de noodzaak mee om mcb's toe te kennen bij de invoer van landbouwprodukten uit alle andere Lid-Staten — behalve die welke hun valuta in dezelfde mate hebben gedevalueerd — en uit derde landen.

Een situatie die gekenmerkt werd door de afwezigheid van mcb's, wordt dus plotseling gevolgd door een stortvloed van aanvragen.

Het is duidelijk dat dit voor iedere administratie, ook voor die welke over voldoende personeel beschikt, een zeer zware belasting betekent.

Niettemin heeft de gemeenschapswetgever geen aanpassingsperiode voorzien (bijvoorbeeld in de vorm van een tijdelijk langere betalingstermijn) voor het geval een Lid-Staat voor het eerst mcb's moet invoeren. Hij is er dus van uitgegaan, dat de Lid-Staten de nodige maatregelen zouden nemen om hun bevoegde autoriteiten in staat te stellen een eventuele invoering of uitbreiding van mcb's in hun handelsverkeer op te vangen.

Een plotselinge en enorme toename van mcb-aanvragen is immers niet meer dan een normaal en voorzienbaar gevolg van de invoering zelf van het stelsel van mcb's, dat gebaseerd is op de verwachting dat er van tijd tot tijd monetaire aanpassingen zullen plaatsvinden.

Ook België had dus op dit punt bepaalde voorzorgsmaatregelen moeten nemen.

De mogelijkheid dat er negatieve compenserende bedragen zouden worden ingesteld bij de invoer van landbouwprodukten uit Nederland, de belangrijkste handelspartner van België op dit gebied, was stellig niet meer onvoorzienbaar nadat in oktober 1981, ongeveer vier maanden vóór de devaluatie van de Belgische frank in februari 1982, was besloten dat Nederland niet meer kon worden geacht, ten aanzien van de toepassing van de mcb-regeling met België en Luxemburg een enkele Lid-Staat te vormen (na de bij verordening nr. 2898/81 van 7 oktober 1981 aangebrachte wijziging in verordening nr. 1371/81).

c) Ook het gebrek aan personeel wegens wettelijke budgettaire beperkingen is niet te beschouwen als een feit dat overmacht kan opleveren, want deze omstandigheid is te wijten aan de Belgische Staat zelf en dus

geenszins een van buiten komende gebeurtenis.

Het is trouwens niet uitgesloten, dat de bevoegde instanties zich zelfs met het aanwezige personeel aan de termijn van twee maanden hadden kunnen houden door de mcb's als het ware als voorschot te betalen, onder het uitdrukkelijke voorbehoud van een grondige controle achteraf.

Daar de oorzaken van de hier bedoelde moeilijkheden voor de Belgische Staat niet van buiten kwamen en ook geen onstuitbare en onontkoombare gevolgen hadden die het de Belgische Staat onmogelijk maakten zijn verplichtingen na te komen, kom ik tot de conclusie, dat de samenloop ervan ook geen geval van overmacht kan vormen.

Op grond van het hiervóór aangehaalde arrest in zaak 101/84 zou ik zelfs zeggen dat, zo zij wel overmacht hadden kunnen opleveren en onoverkomelijke moeilijkheden hadden kunnen veroorzaken, een beroep daarop ook dan enkel mogelijk was geweest voor de periode die een redelijk zorgvuldige administratie nodig heeft om een oplossing te vinden. In casu lijkt echter een beroep op overmacht te zijn gedaan, althans ten aanzien van Denkavit, voor de gehele geldigheidsduur van de betrokken mcb's, dat wil zeggen vijftien maanden (van 24 februari 1982 tot 23 mei 1983).

Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel te beantwoorden als volgt:

1) Artikel 17, lid 3, van verordening nr. 1371/81 van de Commissie moet aldus worden uitgelegd, dat de daarin voorgeschreven termijn van twee maanden binnen dewelke de mcb's moeten worden uitbetaald, ingaat de dag volgend op die waarop de belanghebbende zijn verzoek tot uitbetaling van de mcb's en de overige door hem over te leggen documenten bij de bevoegde nationale instantie heeft ingediend.

2) Overmacht in de zin van artikel 17, lid 3, sub a, van verordening nr. 1371/81 kan niet worden ingeroepen, wanneer de complexiteit van de regeling inzake toekenning van mcb's voor een bepaalde landbouwsector en de hieruit voortvloeiende omslachtigheid van het onderzoek van het ingediende dossier en van de berekening van de toepasselijke bedragen, het de bevoegde nationale instantie van een Lid-Staat onmogelijk maken de bij artikel 17, lid 3, vastgestelde termijn van twee maanden na te leven, ondanks de inzet van al het beschikbare personeel, in geval van plotse en enorme toename van de mcb-aanvragen.

3) De bevoegde nationale instantie kan zich niet op overmacht in de zin van artikel 17, lid 3, sub a, van verordening nr. 1371/81 beroepen, indien zijn personeelsbestand op grond van nationale wettelijke begrotingsbeperkingen niet kan worden aangepast aan een plotse sterke toename van het aantal aanvragen om toekenning van mcb's.

De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding 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.