ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
22 januari 1986 *

In zaak 266/84,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunal administratif te Rouen, in het aldaar aanhangig geding tussen

Denkavit France SARL

en

Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging en de geldigheid van artikel 15 van verordening nr. 1380/75 van de Commissie van 29 mei 1975 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de monetaire compenserende bedragen (PB 1975, L 139, blz. 37),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: U. Everling, kamerpresident, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— FORMA, verweerder in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door P. Villey, advocaat, en

— Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Sorasio als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 oktober 1985,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij vonnis van 9 november 1984, ingekomen ten Hove op 12 november daaraanvolgend, heeft het tribunal administratif te Rouen krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid en de uitlegging van artikel 15 van verordening nr. 1380/75 van de Commissie van 29 mei 1975 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de monetaire compenserende bedragen (PB 1975, L 139, blz. 37).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen Denkavit France (hierna: Denkavit) en het Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (hierna: FORMA), het Franse interventiebureau, dat een door Denkavit ingediend verzoek om betaling van monetair compenserende bedragen (hierna: mcb's) heeft afgewezen.

3 Artikel 15 van verordening nr. 1380/75 luidt als volgt: „Het dossier betreffende de betaling van het monetaire compenserende bedrag moet, behoudens overmacht, op straffe van verval van rechten worden ingediend binnen zes maanden na de dag waarop de douaneformaliteiten zijn vervuld." Het bewijs dat deze formaliteiten zijn vervuld, wordt overeenkomstig artikel 11, lid 2, van de verordening in beginsel geleverd door overlegging van het controleformulier T 5, bedoeld in artikel 1 van verordening nr. 2315/69 van de Commissie van 19 november 1969 (PB 1969, L 295, blz. 14).

4 Bij verordening nr. 1498/76 van de Commissie van 25 juni 1976 (PB 1976, L 167, blz. 28) is aan artikel 11 van verordening nr. 1380/75 een vijfde lid toegevoegd, dat luidt als volgt: „Wanneer het in lid 2 bedoelde controle-exemplaar, als gevolg van omstandigheden die aan de belanghebbende niet zijn toe te rekenen, niet binnen een termijn van drie maanden na afgifte bij het kantoor van vertrek of bij de centraliserende instantie is teruggekeerd, kan de belanghebbende bij de bevoegde instantie een met redenen omkleed en van bewijsstukken vergezeld verzoek indienen om andere bewijsstukken als gelijkwaardig te erkennen..."

5 Met betrekking tot de procedure voor de betaling van mcb's, voor zover deze hier van belang is, moet worden opgemerkt dat bij uitvoer van goederen van Frankrijk naar het Verenigd Koninkrijk de Franse autoriteiten de door het Verenigd Koninkrijk toe te kennen mcb's aan de exporteur uitbetalen, zulks ingevolge een overeenkomst die tussen deze beide Lid-Staten is gesloten krachtens artikel 2 bis van verordening nr. 974/71 van 12 mei 1971 (PB 1971, L 106, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 1112/73 (PB 1973, L 114, blz. 4). Voorts heeft de Franse administratie de gewoonte om het originele formulier T 5 via het douanekantoor van vertrek naar de exporteur zelf terug te zenden; het wordt dus niet, gelijk in andere Lid-Staten gebruikelijk is, rechtstreeks door de douane-instanties van de staat van bestemming aan de voor betaling bevoegde dienst toegezonden.

6 Blijkens het dossier voerde Denkavit op 19 januari 1977 twintig ton veevoeder „Finisher C2" uit naar het Verenigd Koninkrijk, hetgeen haar recht gaf op toekenning van mcb's bij invoer in het Verenigd Koninkrijk. Een formulier T 5 werd ingevuld.

7 Bij brief van 25 april 1977 deelde Denkavit het FORMA mee, dat zij het origineel van het controleformulier T 5 niet had terugontvangen.

8 Op 4 november 1977 diende Denkavit bij het FORMA een verzoek om betaling in, onder bijvoeging van de in haar bezit zijnde bewijsstukken. Daaronder bevond zich een brief van 11 oktober 1977, die Denkavit op eigen verzoek van de Britse douane had bekomen en waarin werd vermeld dat het controleformulier T 5 verloren was gegaan.

9 Vanaf 10 mei 1978 ondernam Denkavit stappen om van de Britse autoriteiten gelijkwaardige documenten te verkrijgen; deze diende zij uiteindelijk op 22 augustus 1978 bij het FORMA in, met het verzoek om betaling van de mcb's.

10 Op 1 september 1978 weigerde het FORMA deze te betalen, zulks op grond dat Denkavit niet had aangetoond dat zij al het nodige had gedaan om het verzoek om betaling binnen de voorgeschreven termijn van zes maanden na invoer van het produkt in te dienen. Daarop stelde Denkavit bij het tribunal administratif te Rouen een beroep in tot vernietiging van deze beschikking.

11 Voor het tribunal administratif betoogde Denkavit onder meer, dat het verval van recht als sanctie onevenredig was aan het beoogde doel en dat artikel 15 van verordening nr. 1380/75 bijgevolg ongeldig was. Verder voerde zij aan dat het verloren gaan van het formulier T 5 bij de Britse douane een geval van overmacht vormt, dat het verval van recht uitsloot.

12 Daartegenover betoogde het FORMA, dat artikel 15 geldig was en dat, waar Denkavit voor 20 juli 1977, toen de termijn van zes maanden voor het indienen van een met redenen omkleed en van bewijsstukken vergezeld verzoek om gelijkwaardigverklaring, onvoldoende moeite had gedaan, het zoekraken van het originele controleformulier T 5 niet als overmacht kon worden beschouwd. Het verval van recht was dan ook al een feit geweest op het moment — 29 augustus 1978 — waarop het verlate verzoek om betaling van de mcb's was ingediend.

13 Ten einde dit geschil te kunnen oplossen, heeft het tribunal administratif te Rouen de behandeling van de zaak geschorst in afwachting van een uitspraak van het Hof over de vraag:

„— of het verval van recht overeenkomstig artikel 15 van verordening nr. 1380/75 geen miskenning inhoudt van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, doordat het geen rekening houdt met het beginsel van de evenredigheid van de sanctie en in strijd is met de geest van de communautaire regeling inzake de betaling van compenserende bedragen;

— zo deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, of, en zo ja onder welke voorwaarden, er sprake is van overmacht in de zin van voornoemd artikel, indien het controleformulier T 5 niet wordt teruggezonden."

De eerste vraag

14 Denkavit betoogt dat het in artikel 15 van verordening nr. 1380/75 voorziene verval van recht in strijd is met twee algemene beginselen van gemeenschapsrecht. In de eerste plaats zou het in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, doordat de sanctie verder gaat dan passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel; dit zou volgen uit de arresten van het Hof van 20 februari 1979 (zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677) en 9 november 1983 (zaak 46/82,

Duitsland/Commissie, Jurispr. 1983, blz. 3549). Het arrest van 29 april 1982 (zaak 147/81, Merkur, Jurispr. 1982, blz. 1389) zou daarentegen betrekking hebben op de schorsing van de heffing bij invoer en geen toepassing kunnen vinden bij mcb's. In de tweede plaats zou het verval van recht in strijd zijn met het beginsel van de „eerbiediging van de geest van het mcb-stelsel". Volgens Denkavit is artikel 15 derhalve ongeldig.

15 Het FORMA betoogt dat artikel 15 niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, noch met de geest van het mcb-stelsel.

16 De Commissie merkt vooreerst op, dat verval van recht geen sanctie is, maar het normale gevolg van iedere dwingende termijn. Tot de algemene beginselen van gemeenschapsrecht zou niet de „eerbiediging van de geest van het mcb-stelsel" behoren. In feite zou dit slechts een aspect van het evenredigheidsbeginsel zijn. Gelet op laatstgenoemd beginsel, zou het stellen van een dwingende termijn, waarvan de overschrijding voor de betrokkene verval van recht ten gevolge heeft, het noodzakelijke en passende middel zijn om bij de toekenning van mcb's een gelijke behandeling van de marktdeelnemers te waarborgen. Gezien de praktijk van de nationale douane-instanties, zou een termijn van zes maanden redelijk zijn. Voor het overige zou artikel 15 rekening houden met buitengewone situaties.

17 Om te kunnen vaststellen of een bepaling van gemeenschapsrecht zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel, moet volgens vaste rechtspraak van het Hof in de eerste plaats worden nagegaan of de middelen die zij aanwendt om het gestelde

18 Het doel van de onderhavige termijn wordt in de veertiende overweging van verordening nr. 1380/75 toegelicht als volgt: „Voor een goed administratief beheer dient te worden voorgeschreven dat het verzoek om betaling van het compenserende bedrag binnen een redelijke termijn moet worden ingediend." Met de termijn heeft men dus willen bewerkstelligen, dat de administratieve dossiers zonder onnodige vertraging worden afgehandeld.

19 Met het oog daarop en „om distorsies van de mededinging tussen de marktdeelnemers van de Lid-Staten te vermijden", completeert artikel 16 van de verordening de regeling met het voorschrift, dat de mcb's in beginsel binnen twee maanden na de dag van indiening van het volledige dossier moeten worden uitbetaald.

20 Met genoemd doel voor ogen is de vaststelling van een dwingende termijn voor de indiening van het verzoek een noodzakelijke maatregel. Een termijn van zes maanden is daarbij niet onredelijk indien men bedenkt dat de marktdeelnemers er baat bij hebben de mcb's zo snel mogelijk te ontvangen, en dat het blijkens het dossier een normale administratieve praktijk is om het controleformulier in het algemeen vrij snel terug te zenden.

21 Vervolgens zij opgemerkt, dat verval van recht door te late indiening van het dossier veelal het normale gevolg is van het overschrijden van een dwingende termijn, en niet een sanctie. In casu bepaalt artikel 15 overigens, dat buitengewone omstandigheden die een geval van overmacht vormen, een vertraging kunnen rechtvaardigen.

22 Onder deze omstandigheden kan niet worden gesteld, dat het verval van recht als voorzien in artikel 15, onevenredig is met het door de communautaire wetgever beoogde doel.

23 Aan de nationale rechter moet mitsdien worden geantwoord, dat bij onderzoek van de eerste vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 15 van verordening nr. 1380/75 kunnen aantasten.

De tweede vraag

24 Denkavit betoogt, dat het zoekraken, door slordigheid van de douane, van het formulier T 5 een geval van overmacht is. Het FORMA zou daarvan tijdig, te weten op 25 april 1977, in kennis zijn gesteld. De in artikel 11, lid 5, van verordening nr. 1380/75 gestelde termijn van drie maanden voor de indiening van het

verzoek om gelijkwaardigverklaring zou facultatief zijn. Daartoe verwijst Denkavit naar het arrest van 6 oktober 1982 (zaak 302/81, Eggers, Jurispr. 1982, blz. 3443).

25 Volgens het FORMA daarentegen levert de enkele omstandigheid dat het controleformulier T 5 niet is teruggezonden, geen overmacht op, aangezien een zorgvuldig marktdeelnemer dankzij artikel 11 van de verordening de gevolgen van een dergelijk abnormaal gebeuren kan vermijden.

26 De Commissie is van mening, dat het optreden van de administratie, waarop de marktdeelnemer geen invloed heeft, in beginsel een onvoorzienbare en abnormale omstandigheid kan zijn wanneer het een dienstfout oplevert, dat wil zeggen wanneer de openbare dienst niet of slecht dan wel te laat handelt. Om van overmacht te kunnen spreken, moet volgens de Commissie echter aan een tweede voorwaarde zijn voldaan, te weten dat de marktdeelnemer de normale zorgvuldigheid in acht heeft genomen. In dit verband betoogt de Commissie dat van een gebrek aan zorgvuldigheid niet reeds sprake is wanneer de marktdeelnemer geen gebruik heeft gemaakt van de in artikel 11, lid 5, van de verordening voorziene mogelijkheid om binnen een termijn van zes maanden een verzoek in te dienen om andere bewijsstukken als gelijkwaardig te erkennen. Volgens de Commissie kunnen pogingen om het controleformulier T 5 terug te krijgen, evenzeer als blijken van normale zorgvuldigheid worden beschouwd. De zorgvuldigheidsplicht eindigt daarentegen niet bij het verstrijken van de termijn van zes maanden. Ook daarna moet de marktdeelnemer zijn aanspraken op de meest zorgvuldige manier doen gelden; daartoe kan hij, aldus de Commissie, andere documenten overleggen die volgens de communautaire bepalingen gelijkwaardig zijn.

27 Er zij aan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof 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.

28 Bij artikel 11, lid 5, van verordening nr. 1380/75 is ten behoeve van de belanghebbende een bijzondere procedure ingevoerd, juist met het oog op het geval dat het controleformulier niet binnen een termijn van drie maanden na afgifte bij het kantoor van vertrek of bij de centraliserende instantie is teruggekeerd. Volgens deze

procedure kan de belanghebbende bij de bevoegde instantie een verzoek om gelijkwaardigverklaring indienen, ten einde de gevolgen van het verlies van het controleformulier T 5 te vermijden. Blijkens deze regeling van verordening nr. 1380/75 moet een zorgvuldig marktdeelnemer een dergelijk verzoek zo spoedig mogelijk indienen, en in ieder geval vóór het verstrijken van de in artikel 15 van de verordening gestelde termijn van zes maanden. De belanghebbende die van deze mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt, kan zich dan ook niet op overmacht in de zin van artikel 15 beroepen.

29 Op de tweede vraag moet mitsdien worden geantwoord dat, indien het controleformulier T 5 niet is teruggezonden, de belanghebbende zich niet op overmacht kan beroepen indien hij onvoldoende zorgvuldigheid heeft betracht om de gevolgen van dit niet-terugzenden te vermijden, met name indien hij heeft nagelaten, het in artikel 11, lid 5, van verordening nr. 1380/75 bedoelde verzoek om gelijkwaardigverklaring vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden in te dienen.

Kosten

30 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar 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.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het tribunal administratif te Rouen bij vonnis van 9 november 1984 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 15 van verordening nr. 1380/75 kunnen aantasten.

2) Wanneer het controleformulier T 5 niet is teruggezonden, kan de belanghebbende zich niet op overmacht beroepen indien hij heeft nagelaten, het in artikel 11, lid 5, van verordening nr. 1380/75 bedoelde verzoek om gelijkwaardigverklaring vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden in te dienen.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 januari 1986.

De griffier

P. Heim

De president van de Vijfde kamer

U. Everling