ARREST VAN HET HOF VAN 16 DECEMBER 1970 [1]

Getreide-Import GmbH tegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht)

Zaak 36-70

Samenvatting

1. *Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Granen — Invoer- en uitvoercertificaten — Geldigheidsduur — Achterwege blijven van invoer binnen die geldigheidsduur — Omstandigheden door de Lid-Staten als overmacht erkend — Onvolledigheid van de kennisgeving aan de commissie — Zodanige onvolledigheid leidt rechtens niet tot gevolgen*

   (Verordening nr. 102/64 van de Commissie, art. 8).

2. *Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Granen — Invoer- en uitvoercertificaten — Geldigheidsduur — Achterwege blijven van invoer binnen die geldigheidsduur — Overmacht — Annulering van het certificaat of verlenging van de geldigheidsduur — Verzoek strekkende tot het maken van een uitzondering — Afwijzing door de administratie — Bevoegdheid tot zodanige afwijzing*

   (Verordening nr. 102/64 van de Commissie, art. 8)

1. De in Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie, artikel 8, lid 3, bedoelde kennisgeving is van declaratoire aard, zodat daarbij begane verzuimen rechtens niet tot gevolgen leiden jegens belanghebbenden, die op die verzuimen ook geen beroep mogen doen.

2. In de in verordening nr. 102, artikel 8, lid 2, opgesomde gevallen van overmacht alsook wanneer zich omstandigheden voordoen welke door de Lid-Staten als overmacht zijn erkend, zijn de Lid-Staten — onder toezicht van de bevoegde rechterlijke instanties — bevoegd een verzoek om afwijking van de in lid 1, alinea's a) en b), vastgestelde regel inzake annulering of verlenging niet in te willigen, wanneer het niet met redenen wordt omkleed of niet op goede gronden berust.

In de zaak 36-70

— verzoek, ingevolge artikel 177 van het EEG-Verdrag, door het Bundesverwaltungsgericht in het voor die rechterlijke instantie aanhangige geding tussen

GETREIDE-IMPORT GMBH te Duisburg

1 — Procestaal : Duits.

en

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL te Frankfurt am Main

gericht tot het Hof van Justitie en strekkende tot het bekomen van een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 8 van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964 —

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt : R. Lecourt, President, A. M. Donner (rapporteur) en A. Trabucchi, Kamerpresidenten, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore en H. Kutscher, Rechters,

Advocaat-Generaal : K. Roemer
Griffier : A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — Overzicht van de feiten; de procesvoering

Overwegende dat de aan het geding ten grondslag liggende feiten kunnen worden samengevat als volgt en dat de procedure na te melden verloop heeft gehad :
Volgens artikel 16 van Verordening nr. 19 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (Publikatieblad nr. 30 van 20 april 1962, blz. 933) moet voor alle invoer van granen uit derde landen naar Lid-Staten een invoercertificaat worden overgelegd. De afgifte van het certificaat is afhankelijk gesteld van het stellen van een waarborg die de verplichting tot invoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat garandeert en die wordt verbeurd indien de invoer binnen deze termijn niet plaatsvindt.
Echter is in artikel 8 van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten (Publikatieblad nr. 126 van 5 augustus 1964, blz. 2125/64) een bijzondere regeling gegeven voor het geval dat de invoer of uitvoer door een als overmacht aan te merken omstandigheid tijdens de geldigheidsduur van het certificaat wordt verhinderd.
Genoemd artikel 8 luidt als volgt :

„1. Wanneer de invoer of uitvoer binnen de geldigheidsduur van het certificaat door een als overmacht aan

te merken omstandigheid wordt verhinderd en indien een verzoek is gedaan om deze omstandigheden in aanmerking te nemen :

a) wordt in de in lid 2, sub a) tot en met d), genoemde gevallen, de verplichting tot in- of uitvoer geannuleerd, terwijl de waarborg niet wordt verbeurd. Op verzoek van belanghebbende kan echter de geldigheidsduur van het certificaat worden verlengd met de termijn, die de Lid-Staat in verband met deze omstandigheden noodzakelijk acht;

b) wordt in de in lid 2, sub e) tot en met h), genoemde gevallen, de geldigheidsduur van het certificaat verlengd met de termijn welke de Lid-Staat noodzakelijk acht in verband met deze omstandigheid. Op verzoek van belanghebbende, kan de Lid-Staat besluiten dat de verplichting tot in- of uitvoer wordt geannuleerd en dat de waarborg niet wordt verbeurd.

Indien de geldigheidsduur van het certificaat wordt verlengd en het bedrag van de heffing of van de restitutie vooraf is vastgesteld, wordt dit bedrag aangepast aan de hand van de tijdens de maand van de werkelijke in- of uitvoer toegepaste drempelprijs.

2. Als overmacht in de zin van lid 1 moeten de volgende omstandigheden aangemerkt worden :

a) oorlog en onlusten,

b) invoer- of uitvoerverboden van overheidswege,

c) belemmering van de scheepvaart door overheidsmaatregelen,

d) schipbreuk,

e) averij aan schip of goederen,

f) staking,

g) onderbreking van de scheepvaart wegens ijsgang of lage waterstand,

h) machineschade.

De toepassing van de „extension clause" wordt niet aangemerkt als overmacht in de zin van lid 1.

3. Indien de Lid-Staten andere dan de in lid 2 genoemde omstandigheden als overmacht in de zin van lid 1 erkennen, brengen zij deze omstandigheden onverwijld ter kennis van de Commissie. Daarbij wordt aangegeven of lid 1, sub a), dan wel lid 1, sub b) wordt toegepast.

4. Wanneer men zich beroept op een als overmacht aangemerkte omstandigheid die betrekking heeft op het land van herkomst bij invoer of op het land van bestemming bij uitvoer, kan deze omstandigheid slechts worden erkend, indien het land van herkomst, respectievelijk van bestemming aan de bevoegde autoriteit is opgegeven voordat de overmacht zich heeft voorgedaan, doch uiterlijk een maand na de afgifte van het certificaat.

5. De importeur of de exporteur toont de als overmacht aangemerkte omstandigheden aan de hand van officiële documenten aan."

De Bondsrepubliek Duitsland heeft stremming van het havenverkeer („Hafenverstopfung") als overmacht in de zin van lid 3 van artikel 8 erkend en zulks ter kennis van de Commissie gebracht.
Zij heeft echter niet aangegeven of dan alinea a) dan wel alinea b) van artikel 8, lid 1, van toepassing was. In de praktijk werd door de administratie alinea b) toegepast.
De firma Getreide-Import GmbH (hierna te noemen verzoekster) was houdster van een invoercertificaat voor 1575 ton mais, geldig tot 31 december 1965. Zij heeft echter wegens stremming in de loshaven (Rotterdam) van dit certificaat geen gebruik kunnen maken. Met een beroep op overmacht heeft zij toen bij brief van 6 januari 1966 de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (hierna te noemen verweerster) verzocht te verstaan dat de bij dit certificaat behorende waarborg niet wordt verbeurd. Verweerster erkende weliswaar dat hier van overmacht sprake was, doch verklaarde

zich alleen bereid tot verlenging van de geldigheidsduur van het certificaat. Verzoekster ging op dit aanbod niet in, waarna verweerster op 12 januari 1966 de waarborgsom tot een bedrag van 2 694,84 DM verbeurd verklaarde.

In haar tegen deze beschikking ingesteld beroep betoogt verzoekster met name, dat de Lid-Staat niet vrijelijk mag beslissen welke van de tweeërlei in artikel 8, lid 1, voor het geval van overmacht voorziene rechtsgevolgen zullen intreden en dat de importeur te dien aanzien de keuze heeft. Verweerster meent daarentegen dat ingevolge artikel 8, lid 1, alinea b, — het volgens haar in casu toepasselijke voorschrift — iedere Lid-Staat in het kader van de toepasselijke wetten en verordeningen op het verzoek van de importeur vrijelijk mag beschikken. Zij betoogt voorts in de uitoefening van haar appreciatieve bevoegdheden geen fout te hebben gemaakt.

Het Verwaltungsgericht te Frankfurt heeft overwogen dat de Bondsrepubliek Duitsland in haar kennisgeving aan de Commissie niet heeft aangegeven of de havenstremming onder alinea a) dan wel onder alinea b) valt, en verstaan dat het hier derhalve een niet-geclassificeerd geval betreft. De waarborgsom was derhalve ten onrechte verbeurd verklaard.

Rechtdoende in hoger beroep heeft het Hessische Verwaltungsgerichtshof met name overwogen dat de erkenning van „andere omstandigheden" in de zin van artikel 8, lid 3, als overmacht niet slechts op een rechtsvoorschrift, doch ook op de praktijk van de administratie mag berusten; en daar wordt stremming van het havenverkeer volgens artikel 9, lid 1, alinea b), behandeld.

De keuze tussen de beide in artikel 8 voor het geval van overmacht alternatief voorziene mogelijkheden staat trouwens ter vrije beoordeling van de administratie. En deze is in casu binnen de perken van haar bevoegdheden gebleven.

Verzoekster diende bij het Bundesverwaltungsgericht een tot revisie strekkende vordering in, waarna dit rechtscollege vaststelde dat artikel 8 van Verordening 102/64/EEG uitleggingsvragen doet rijzen welke aan het Hof van Justitie dienen te worden voorgelegd. Is de in lid 3 van genoemd artikel 8 voorziene kennisgeving constitutief, dan dient havenstremming, voor zoveel Duitsland betreft, niet als een geval van overmacht in de zin van lid 1 te worden opgevat, nu aan de Commissie geen kennis is gegeven van het in casu toepasselijke voorschrift (alinea a) of alinea b) van lid 1).

Doch zou de kennisgeving slechts een declaratoir karakter dragen, dan blijft het een open vraag hoe ver de krachtens dit voorschrift aan de Lid-Staten toekomende appreciatieve bevoegdheid zich uitstrekt. Het Bundesverwaltungsgericht ziet drie mogelijkheden onder ogen :

— de importeur heeft de keuze tussen verlenging of annulering van het certificaat, welke keuze dan door de overheid moet worden geëerbiedigd;
— de beslissing dienaangaande staat ter beoordeling van de Lid-Staat;
— verlenging van het certificaat is regel en het kan slechts bij uitzondering worden geannuleerd.

Bij beschikking van 12 juni 1970 heeft het Bundesverwaltungsgericht derhalve het geding geschorst en verstaan dat overeenkomstig artikel 177 van het EEG-Verdrag aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zal worden verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake de navolgende vragen :

„1) Kan een Lid-Staat volgens artikel 8, lid 3, van verordening nr. 102/64/EEG ook een andere omstandigheid dan die in lid 2 genoemd als overmacht in de zin van lid 2 erkennen, wanneer hij deze omstandigheid weliswaar aan de Commissie heeft medegedeeld doch daarbij niet heeft vermeld of lid 1, sub a), dan wel lid 1, sub b) wordt toegepast?

2) Is de Lid-Staat volgens artikel 8,

lid 1, letter b) van Verordening nr. 102/64/EEG verplicht te besluiten dat de verplichting tot in- of uitvoer wordt geannuleerd en dat de waarborg niet wordt verbeurd, wanneer de belanghebbende daarom verzoekt, dan wel kan de Lid-Staat verlangen dat belanghebbende bewijst dat voor zodanige uitzondering op de normaliter te nemen beslissing bijzondere gronden bestaan?"

De verwijzingsbeschikking is op 23 juli 1970 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekster in het bodemgeschil en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, heeft het Hof besloten aan de Duitse Regering vragen te stellen inzake de procedure volgens welke zij aan de Commissie kennis heeft gegeven van haar besluit havenstremming te erkennen als een geval van overmacht en nopens de maatregelen welke zij heeft genomen om dit besluit openbaar te maken.

In antwoord op deze vragen heeft de Duitse Regering bij brief van 13 november 1970 medegedeeld :

— dat deze officiële kennisgeving aan de Commissie is geschied in een brief van de Duitse permanente vertegenwoordiging bij de Europese Gemeenschappen, zulks ingevolge een daartoe strekkende instructie van 10 november 1966 van het Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten;
— dat de Duitse Regering niet in staat is een afschrift van deze brief van haar permanente vertegenwoordiging te produceren;
— dat het besluit havenstremming als een geval van overmacht te erkennen niet in de eigenlijke zin des woords is openbaar gemaakt, doch bij brief van 21 juli 1965 ter kennis is gebracht van het Zentralverband des deutschen Getreide-, Futtermittel- und Düngemittelhandels;
— dat genoemd „Verband", waarvan verzoekster in dit geding lid is, bedoeld besluit bij circulaire nr. 12/65 van 27 juli 1965 ter kennis van zijn leden heeft gebracht.

De Duitse Regering heeft voorts bevestigd, dat de administratie bij havenstremming steeds artikel 8, lid 1, alinea b), heeft aangehouden.

Verzoekster en de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn ter zitting van 17 november 1970 gehoord.

De Advocaat-Generaal heeft ter zitting van 2 december 1970 zijn conclusie genomen.

Verzoekster is ten deze vertegenwoordigd door mr. Redeker, advocaat te Bonn.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen is ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur, de heer Kalbe.

II — Samenvatting van de opmerkingen van partijen

Overwegende dat de opmerkingen van partijen kunnen worden samengevat als volgt :

1 — De eerste vraag

a) Opmerkingen van de Commissie

De *Commissie* stelt voorop dat de Lid-Staten in het kader van de — onvermijdelijke — taakverdeling die de gemeenschappelijke ordening der markten kenmerkt, de in het gemeenschapsrecht voorgeschreven invoercertificaten hebben af te geven en voorts moeten toezien op het van die certificaten gemaakte gebruik alsook — zo in casu — hebben te beslissen of zich een geval van overmacht voordoet en welke de rechtsgevolgen ervan zijn.

Nu hangt de doeltreffendheid van de invoercertificatenregeling fundamenteel

af van eenheid van toepassing in alle Lid-Staten. Daarom heeft men getracht in de Verordeningen nrs. 111/63 en 102/64 de gehele regeling van artikel 8 inzake de uitzonderingen te koppelen aan het begrip overmacht in enge zin. Enerzijds heeft men het opportuun geacht bij de omschrijving van dit begrip ten minste de belangrijkste en meest frequente gevallen waarin het toepassing vindt — en de daaraan verbonden rechtsgevolgen — in aanmerking te nemen (artikel 3, leden 1 en 2). Anderzijds kon deze opsomming, gezien het aantal gevallen waarin met het begrip kan worden gewerkt, niet volledig zijn, zodat de Lid-Staten in artikel 8, lid 3, bevoegd zijn verklaard ook andere omstandigheden als „overmacht" te erkennen. In deze gevallen is met de verplichte kennisgeving dier omstandigheden aan de Commissie beoogd te bereiken dat zij steeds op de hoogte zou zijn van de gedragslijn welke ten deze in de Lid-Staten wordt gevolgd en haar in staat te stellen daarbij leiding te geven en coördinerend op te treden, hetzij door haar invloed rechtstreeks te doen gelden hetzij door wetgevende maatregelen.

In dit verband zou het creëren van een verplichting van „constitutieve" aard tot kennisgeving aan de Commissie slechts praktisch zin hebben gehad, indien haar voor gevallen van overmacht casu quo ter vaststelling der daaraan verbonden rechtsgevolgen, de bevoegdheid was toegekend rechtstreeks in te grijpen, des dat een door een Lid-Staat jegens de verzoeker genomen besluit eerst na toestemming of machtiging van de Commissie had kunnen werken.

Dat aan de Commissie zodanige bevoegdheid zou toekomen, wordt echter weersproken door een aantal omstandigheden :

— de bewoordingen van artikel 8, lid 3, wijzen er veeleer op dat de Lid-Staten bij de uitoefening van een beslissingsbevoegdheid onafhankelijk zijn;

— bij gebreke van uitdrukkelijke voorschriften van die strekking is het vermoeden dat de Commissie ten deze over een beslissingsbevoegdheid zou beschikken, in strijd met het beginsel dat de instellingen van de Gemeenschap en de Lid-Staten — ieder op eigen verantwoordelijkheid — de hun door het gemeenschapsrecht toevertrouwde taken vervullen;

— zodanig vermoeden is voorts in strijd met het stelsel van artikel 8, volgens hetwelk de Lid-Staten, en niet de Commissie beslissen over de erkenning van overmacht.

De Commissie stelt dan ook voor de eerste vraag in bevestigende zin te beantwoorden.

b) Opmerkingen van verzoekster

Verzoekster concludeert eveneens tot bevestigende beantwoording van deze vraag.

2 — De tweede vraag

a) Opmerkingen van de Commissie

De *Commissie* merkt op, dat in artikel 8, lid 1, alinea's a) en b), van Verordening nr. 102/64, de rechtsgevolgen welke bij overmacht kunnen intreden tot annulering en verlenging van het certificaat zijn beperkt, terwijl ook aan de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid der bevoegde instanties een beperking is gesteld in dier voege dat beide mogelijkheden zich verhouden als regel en uitzondering. En deze bepalingen zijn volgens de Commissie ook van toepassing in gevallen van overmacht welke door de Lid-Staten krachtens lid 3 van artikel 8 als zodanig zijn erkend. Iedere andere uitlegging zou niet slechts met genoemd lid 3 in strijd komen, doch het de Lid-Staten bovendien mogelijk maken nieuwe categorieën van overmacht te creëren : naast die waarin zij aan strikte regelen zijn gebonden, zouden er gevallen bestaan waarin zij vrijelijk kunnen beslissen. En daartegen pleiten de volgende overwegingen :

— in artikel 8 ligt besloten, dat steeds van een zelfde begrip overmacht wordt uitgegaan;

— uit artikel 8 blijkt duidelijk, dat het onderscheid tussen de in lid 2 onderscheidenlijk in lid 3 bedoelde gevallen zijn grondslag niet vindt in wezenlijk materiële verschillen, doch dat in lid 2 slechts de meest typische en meest voorkomende gevallen worden ondergebracht;
— dat de verschillende volgorde waarin de rechtsgevolgen van overmacht in de alinea's a) en b) zijn aangegeven, beantwoordt aan twee standaardsituaties : enerzijds die waarin de invoer volgens de normale gang van zaken waarschijnlijk niet meer binnen de gestelde tijd plaatsvindt (het certificaat wordt dan in beginsel geannuleerd) en anderzijds die waarin de uitvoer slechts is vertraagd (verlenging van het certificaat). Ieder onder lid 3 te brengen geval kan gemakkelijk tot een van beide standaardsituaties worden herleid.

Voorts merkt de Commissie op, dat ofschoon de Lid-Staten aldus ten aanzien van de keuze tussen de aan gevallen van overmacht te verbinden gevolgen aan een beperking zijn onderworpen, aan die keuze binnen deze grenzen nochtans een discretionaire bevoegdheid ten grondslag ligt en dat zij niet door de belanghebbende importeur mag worden gedaan. Tot staving van deze stelling betoogt de Commissie met name :

— dat het anders geen zin zou hebben een door de Lid-Staten in acht te nemen volgorde vast te stellen;
— dat reeds de bewoordingen van de alinea's a) en b) impliceren, dat de Lid-Staat binnen zekere grenzen vrij is in zijn beoordeling;
— dat alleen een discretionaire beslissing der Lid-Staten aan doelstelling en strekking van de betrokken regeling beantwoordt;
— dat de invoercertificaten namelijk niet alleen ten doel hebben de autoriteiten tot een zo juist mogelijke prognose van de te verwachten invoer in staat te stellen (de keuze tussen verlenging of annulering van het certificaat zou dan van geen belang zijn, omdat de invoer in geen geval binnen het opgegeven tijdvak plaatsvindt), doch dat zij ook de vaststelling inhouden van het heffingspercentage — zou men de importeur zelf de keus laten tussen annulering en verlenging van het certificaat, dan zou hem tevens de mogelijkheid worden geboden te kiezen tussen verschillende heffingspercentages, waarmede men zich zou begeven buiten het kader van de overwegingen welke het aanzijn gaven aan artikel 8 —.

De Commissie concludeert dat de vraag in die zin dient te worden beantwoord, dat artikel 8, lid 1, alinea b) van Verordening nr. 102/64 de Lid-Staat niet verplicht te beslissen dat de verplichting tot in- of uitvoer wordt geannuleerd — en dat de waarborgsom niet wordt verbeurd —, zodra belanghebbende hem daarom verzoekt, doch mag verlangen dat belanghebbende ter rechtvaardiging van deze uitzondering op de regel bijzondere gronden aanvoert.

b) Opmerkingen van verzoekster

Verzoekster merkt op dat, waar in alinea a) van artikel 8, lid 1, wordt bepaald dat de verplichting tot in- of uitvoer in de aldaar bedoelde gevallen van overmacht komt te vervallen, zodat de waarborg niet wordt verbeurd, slechts — en wel zulks terecht — uitdrukking wordt gegeven aan een ook in andere landbouwverordeningen neergelegd algemeen beginsel (vgl. met name de vierde overweging van de considerans van Verordening nr. 97/63/EEG en artikel 5 dier Verordening; artikel 6 van Verordening nr. 136/64/EEG; artikel 9 van Verordening nr. 174/66/EEG). De aanvullende mogelijkheid tot verlenging van de geldigheidsduur van het certificaat op verzoek van de importeur doet aan dit beginsel geenszins afbreuk en verschaft de Lid-Staten ten deze stellig geen discretionaire bevoegdheid. Zou men daarentegen artikel 8, lid 1, alinea b), aldus uitleggen dat aan de Lid-Staten de bevoegdheid wordt toegekend om in voorkomende gevallen ver-

lenging van het certificaat voor te schrijven, dan zou men in zoverre afwijken van voormelde regelingen voor andere agrarische sectoren. En de doelstelling van al deze regelingen — namelijk de bevoegde gezagsorganen een overzicht te geven van de ontwikkeling der markten — is voor alle landbouwsectoren, de sector granen daaronder begrepen, dezelfde.
Derhalve valt niet wel in te zien waarom in de sector granen aan de Lid-Staten de bevoegdheid zou moeten worden verleend om discretionair te beoordelen of termen aanwezig zijn hetzij tot annulering hetzij tot verlenging van het certificaat, zulks terwijl men zodanige bevoegdheid in andere sectoren niet nodig heeft geacht. Dit zou discriminatie opleveren, immers de ondernemers in de sector granen zouden aldus in vergelijking met hun collega's in andere landbouwsectoren, aan extra lasten onderworpen zijn.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Bundesverwaltungsgericht van de Bondsrepubliek Duitsland bij beschikking van 12 juni 1970, ingekomen ter griffie van het Hof op 23 juli 1970, krachtens artikel 177 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap twee vragen heeft gesteld ten einde uitlegging te bekomen van artikel 8 van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten;

De eerste vraag

2 Overwegende dat aan het Hof in de eerste plaats wordt verzocht uit te spreken of een Lid-Staat volgens artikel 8, lid 3, van die verordening, een andere omstandigheid dan die in lid 2 genoemd, als overmacht mag erkennen, wanneer hij in de kennisgeving, bedoeld in lid 3, niet heeft vermeld of alinea a) dan wel alinea b) van lid 1 wordt toegepast;

3 dat de vraag er derhalve toe strekt opheldering te bekomen nopens het rechtskarakter van de in artikel 8, lid 3, voorgeschreven kennisgeving aan de Commissie en mitsdien nopens de uitwerking welke bij de nakoming dezer verplichting begane verzuimen op de rechtspositie van de houders der certificaten kunnen hebben;

4 Overwegende dat artikel 8, lid 1, de gevolgen regelt welke intreden wanneer bedoelde invoer of uitvoer ten gevolge van als overmacht aan te merken omstandigheden tijdens de geldigheidsduur van het afgegeven certificaat niet kon worden gerealiseerd;

dat in dit lid twee mogelijkheden — annulering van de verplichting tot invoer of uitvoer en verlenging van de geldigheidsduur van het certificaat — worden voorzien die beide afhankelijk zijn van de aard der als overmacht erkende omstandigheden;

dat in lid 2 van het artikel de omstandigheden worden opgesomd welke als overmacht „moeten" worden aangemerkt;

dat in lid 3 ten slotte wordt bepaald dat de Lid-Staten, indien zij andere dan de in lid 2 genoemde omstandigheden als overmacht erkennen, dezelve onverwijld ter kennis van de Commissie moeten brengen en daarbij dienen aan te geven of lid 1, sub a), dan wel lid 1, sub b), wordt toegepast;

5 Overwegende dat uit redactie en opzet van lid 2 en lid 3 blijkt, dat aan de Lid-Staten de bevoegdheid is gelaten bepaalde omstandigheden als overmacht aan te merken in dier voege dat in lid 2 alleen die omstandigheden worden opgesomd welke in ieder geval als zodanig moeten worden erkend;

dat dan ook de in lid 3 bedoelde kennisgeving betrekking heeft op een beslissing van de betrokken Lid-Staat, welke om perfect te zijn en rechtsgevolg te sorteren geen tussenkomst van de gezagsorganen der Gemeenschap behoeft;

dat de kennisgeving derhalve van declaratoire aard is;

6 dat derhalve bij die kennisgeving begane verzuimen de geldigheid jegens justitiabelen van het besluit waarbij de Staat van genoemde bevoegdheid gebruik gemaakt heeft, niet vermogen aan te tasten;

dat op deze verzuimen al evenmin door justitiabelen een beroep mag worden gedaan tegenover een besluit der nationale bestuursorganen waarin de gevolgen aan erkenning van een bepaalde omstandigheid als overmacht verbonden, worden vastgesteld;

7 dat derhalve termen aanwezig zijn de vraag te beantwoorden in die zin dat verzuimen begaan bij de kennisgeving bedoeld in lid 3 van artikel 8 van Verordening nr. 102/64/EEG, jegens belanghebbenden rechtens niet tot gevolgen leiden;

De tweede vraag

8 Overwegende dat aan het Hof in de tweede plaats wordt verzocht uit te spreken of een Lid-Staat volgens artikel 8, lid 1, sub b), verplicht is te besluiten dat de verplichting tot in- of uitvoer wordt geannuleerd en dat de waarborg niet wordt verbeurd, wanneer belanghebbende daarom verzoekt dan wel of de Lid-Staat kan verlangen dat belanghebbende bewijst

dat voor zodanige uitzondering op de normaliter te nemen beslissing — verlenging — bijzondere gronden bestaan;

9 dat blijkens artikel 8, lid 1, de alternatieve mogelijkheden van annulering of verlenging van het certificaat niet willekeurig — overeenkomstig de wens van belanghebbende of naar het oordeel van de betrokken administratie — worden gehanteerd, doch volgens een bepaald systeem waarbij in bepaalde omstandigheden annulering — en wanneer de andere als overmacht erkende omstandigheden zich voordoen verlenging — regel is;

10 dat waar in dit voorschrift voorts wordt bepaald dat op verzoek van belanghebbende niettemin van deze regel kan worden afgeweken, zulks de bevestiging inhoudt dat met de bepaling wordt beoogd om in omstandigheden als hierbedoeld een administratieve praktijk te vestigen waarin hetzij annulering hetzij verlenging regel casu quo uitzondering is;

11 dat zowel de inhoud van artikel 8, lid 1, als de verplichting der Lid-Staten om in hun kennisgeving aan de Commissie aan te geven of in omstandigheden welke zij als overmacht hebben erkend, alinea a) dan wel alinea b) van lid 1 wordt toegepast, bewijzen dat dit systeem niet slechts voor de in lid 2 opgesomde gevallen van overmacht is voorgeschreven, doch ook voor alle andere omstandigheden welke door de Lid-Staten als zodanig worden erkend;

12 Overwegende dat in dit systeem volgens lid 1 slechts op uitdrukkelijk verzoek van de belanghebbende een uitzondering kan worden toegestaan, en wel zulks bij een daartoe strekkend uitdrukkelijk besluit dat door de administratie van de betrokken Lid-Staat „kan" worden genomen;

13 dat zodanige uitzondering derhalve niet zonder meer wordt gemaakt zodra belanghebbende daarom verzoekt;

dat immers de in artikel 8 voorziene mogelijkheden alleen dienen om de moeilijkheden waarvoor de importeurs of exporteurs zich bij de nakoming van hun verplichting tot invoer- of uitvoer binnen een bepaalde termijn zien geplaatst, tot een oplossing te brengen, zodat het met deze doelstelling in strijd ware, indien men een belanghebbende in staat zou stellen van deze moeilijkheden te profiteren om gunstiger te worden behandeld dan zijn concurrenten, die dergelijke moeilijkheden niet hebben ondervonden;

14 dat de nationale bestuursorganen derhalve bevoegd zijn een verzoek om afwijking niet in te willigen wanneer deze in strijd zou komen met de legitieme doelstellingen of de behoorlijke werking van de ordening van de betrokken markt;

dat zij derhalve — onder toezicht van de bevoegde rechterlijke instanties — mogen verlangen dat een daartoe strekkend verzoek met redenen wordt omkleed en op goede gronden berust;

15 dat derhalve termen aanwezig zijn de tweede vraag in deze zin te beantwoorden;

Ten aanzien van de kosten

16 Overwegende dat ten aanzien van de kosten, door de Commissie van de Europese Gemeenschap wegens indiening van haar opmerkingen aan het Hof van Justitie gemaakt, geen last tot terugbetaling kan worden gegeven;

17 dat de procedure ten aanzien van de betrokken partijen als een in de loop van het geding voor het Bundesverwaltungsgericht gerezen incident is te beschouwen, zodat deze instantie over de kosten heeft te beslissen;

Gezien de stukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoekster in het bodemgeschil en van de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name op de artikelen 177 en 189;
Gelet op Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964, met name op artikel 8;
Gelet op het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende inzake de vragen door het Bundesverwaltungsgericht van de Bondsrepubliek Duitsland bij beschikking van 12 juni 1970 gesteld, verklaart voor recht :

1. **verzuimen begaan bij de kennisgeving bedoeld in artikel 8, lid 3, van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964, leiden jegens belanghebbenden rechtens niet tot gevolgen;**
2. **behoudens controle van de bevoegde rechterlijke instanties, zijn de nationale bestuursorganen bevoegd een verzoek om afwijking van de in artikel 8, lid 1, alinea's a) en b) gestelde regel —annulering**

casu quo verlenging—, niet in te willigen wanneer het daartoe strekkend verzoek niet met redenen is omkleed en niet op goede gronden berust.

Aldus gewezen en uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zestien december negentienhonderdzeventig.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxemburg, zestien december negentienhonderdzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 2 DECEMBER 1970 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het gaat in dit prejudiciële geding om de uitlegging van Verordening nr. 102/64 van de Commissie van 28 juli 1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten (Publikatieblad 1964, blz. 2125), met name om de uitlegging van artikel 8 dier verordening in verband met problemen welke samenhangen met het begrip overmacht. — Vooraf zij het navolgende opgemerkt.

Volgens artikel 16, lid 1, van 's Raads verordening houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (Publikatieblad 1962, blz. 933) was voor de invoer van granen uit derde landen een invoercertificaat nodig, dat werd verstrekt door het nationale bestuur (in de Bondsrepubliek Duitsland : de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel te Frankfurt). Afgifte van zodanig certificaat was afhankelijk van een waarborg. Het verplichtte de houder tijdens de geldigheidsduur van het certificaat tot invoer over te gaan. Bij niet-nakoming van die verplichting werd de waarborg volgens artikel 16, lid 2, van Verordening nr. 19 verbeurd verklaard. — Anders was — en is — het echter in geval van overmacht. Daarvoor geeft het reeds genoemde artikel 8 van Verordening nr. 102/64 van de Commissie een uitvoerige regeling, welke wij wegens haar betekenis voor dit geding hier letterlijk zullen aanhalen. Wij lezen :

„Wanneer de invoer of uitvoer binnen de geldigheidsduur van het certificaat door een als overmacht aan te merken omstandigheid wordt verhinderd en indien een verzoek is gedaan om deze omstandigheden in aanmerking te nemen :

a) wordt in de in lid 2, sub a) tot en met d), genoemde gevallen de verplichting tot in- of uitvoer geannuleerd, terwijl de waarborg

1 — Vertaald uit het Duits.