2. De vaststelling van een dwingende termijn voor de indiening van het verzoek tot betaling van monetair compenserende bedragen is een maatregel die noodzakelijk is om de afhandeling van administratieve dossiers zonder onnodige vertraging mogelijk te maken, en een termijn van zes maanden is daarbij niet onredelijk gelet op het belang van de marktdeelnemers en de huidige administratieve praktijk. Er is geen enkele grond om aan te nemen dat het verval van recht, als voorzien in artikel 15, onevenredig is met het doel ervan, aangezien enerzijds verval van recht door te late indiening van het dossier veelal het normale gevolg is van het overschrijden van een dwingende termijn en geen sanctie, en anderzijds is voorzien dat moet worden rekening gehouden met buitengewone omstandigheden die een geval van overmacht vormen.

3. 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. Wanneer in een verordening naar dit begrip wordt verwezen, moet het worden onderzocht met inachtneming van de context waarin het voorkomt.

4. In het kader van de betalingsprocedure van de monetair compenserende bedragen kan, indien het controleformulier T 5 niet is teruggezonden, de belanghebbende zich niet op overmacht beroepen indien hij onvoldoende zorgvuldigheid heeft betracht om de gevolgen van dit niet-terugzenden te vermijden, met name wanneer hij heeft nagelaten, het in artikel 11, lid 5, van verordening nr. 1380/75 bedoelde verzoek om gelijkwaardigheidsverklaring vóór het verstrijken van de in artikel 15 van deze verordening bepaalde termijn van zes maanden in te dienen.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
C. O. LENZ
van 22 oktober 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De zaak waarin ik heden concludeer, heeft betrekking op de voorschriften die de marktdeelnemers krachtens verordening nr. 1380/75 van de Commissie van 29 mei 1975 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de monetaire compenserende bedragen (PB 1975, L 139, blz. 37) moeten naleven, indien zij in het intracommunautaire handelsverkeer van landbouwprodukten monetair compenserende bedragen (hierna: mcb's) wensen te ontvangen.

1. Op 19 januari 1977 voerde verzoekster in het hoofdgeding, Denkavit France, een partij veevoeder genaamd „Finisher C2" uit Frankrijk in het Verenigd Koninkrijk in. Het gefactureerde bedrag bedroeg 48 000 FF, vermeerderd met een vrachtprijs van 200 UKL.

* Vertaald uit het Duits.

In het handelsverkeer in landbouwprodukten tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de door de invoerende Lid-Staat verschuldigde mcb's door de uitvoerende Lid-Staat te laten uitbetalen, welke mogelijkheid is voorzien in artikel 2 bis van verordening nr. 974/71 van de Raad van 12 mei 1971 betreffende bepaalde conjunctuurpolitieke maatregelen welke naar aanleiding van de tijdelijke verruiming van de fluctuatiemarges van de valuta's van sommige Lid-Staten dienen te worden genomen in de Landbouwsector (PB 1971, L 106, blz. 1, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1112/73 van de Raad van 30 april 1973, PB 1973, L 114, blz. 4). Krachtens artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1380/75 van de Commissie van 25 mei 1975 kunnen in dat geval slechts mcb's worden toegekend na overlegging van het bewijs, dat de douaneformaliteiten bij invoer in de invoerende Lid-Staat zijn vervuld. Dit bewijs wordt in de eerste plaats geleverd door overlegging van het controleformulier, het zogenoemde „controle-exemplaar T nr. 5", bedoeld in artikel 1 van verordening nr. 2315/69 van de Commissie van 19 november 1969 betreffende het gebruik van de documenten voor communautaire maatregelen welke een controle op het gebruik en op de bestemming van goederen met zich meebrengen (PB 1969, L 295, blz. 14).

Bij de uitvoer van voormeld veevoeder werd een controleformulier T 5 ingevuld, doch het origineel werd nooit overeenkomstig artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2315/69 naar het kantoor van vertrek teruggezonden.

Op 25 april 1977 deelde Denkavit verweerder in het hoofdgeding, het Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), in een overigens op andere uitvoertransacties betrekking hebbende brief mee, dat het originele controleformulier niet was teruggezonden. Bij een andere brief, van 4 november 1977, bezorgde Denkavit het FORMA kopieën van het controleformulier T 5, een invoerverklaring C 10 alsmede de factuur van 17 januari 1977. Denkavit vroeg of op grond van deze documenten mcb's konden worden toegekend, aangezien het originele controleformulier T 5 bij de Engelse douane verloren was gegaan.

Bij brief van 7 juni 1978 deelde het FORMA Denkavit mee dat zij moest aantonen, dat zich een geval van overmacht voordeed. Voorts moest zij bewijzen, dat zijzelf voldoende zorgvuldigheid had betracht om hetzij het controleformulier T 5, hetzij gelijkwaardige documenten over te leggen, en om vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden een aan de communautaire bepalingen beantwoordend dossier in te dienen. Ten slotte werd eraan herinnerd, dat een medewerker van het FORMA Denkavit op 10 november 1977 had meegedeeld dat op haar verzoek van 4 november 1977 niet kon worden ingegaan, omdat de termijn van zes maanden van artikel 15 van verordening nr. 1380/75 niet in acht was genomen; daarbij zou er ook op zijn gewezen, dat de op 4 november 1977 overgelegde bewijsstukken niet voldeden aan de vereisten van artikel 11 van verordening nr. 1380/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1498/76 van de Commissie van 25 juni 1976 (PB 1976, L 167, blz. 28).

Op 29 augustus 1978 diende Denkavit bij het FORMA een van gelijkwaardige bewijsstukken vergezeld verzoek om betaling in. Bij brief van 1 september 1978 deelde het FORMA Denkavit mee, dat uit de tot staving van het verzoek om betaling van mcb's overgelegde bewijsstukken niet bleek, dat alle pogingen waren gedaan om bewijsstukken te verkrijgen die gelijkwaardig waren aan het bij de Britse douane verloren gegane controleformulier T 5. Onder verwijzing

naar zijn brief van 7 juni 1978 verklaarde het FORMA, dat het het dossier opnieuw ter hand zou nemen om te onderzoeken, of het verval van recht niet kon worden opgeheven door bewijsstukken waaruit bleek dat binnen een termijn van zes maanden na invoer van het produkt pogingen in die richting waren ondernomen.

Bij verzoekschrift van 6 november 1978 verzocht Denkavit het tribunal administratif te Parijs om nietigverklaring van het besluit van 1 september 1978, met veroordeling van het FORMA tot betaling van 19 553,40 FF aan mcb's, vermeerderd met vertragingsrente. Bij vonnis van 9 november 1984 heeft het tribunal administratif te Rouen, dat bij beschikking van de president van de afdeling geschillen van de Conseil d'Etat territoriaal bevoegd werd verklaard, het Hof de prejudiciële vraag voorgelegd:

„ 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."

2. Het lijkt mij nuttig om hier de relevante bepalingen van gemeenschapsrecht in herinnering te brengen.

Artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1380/75 van de Commissie van 29 mei 1975 luidt als volgt:

„Voor betaling door de uitvoerende Lid-Staat van het monetaire compenserende bedrag dat door de invoerende Lid-Staat toegekend zou moeten worden, moet het bewijs worden overgelegd dat de douaneformaliteiten bij invoer zijn vervuld en dat de in de Lid-Staat van invoer verschuldigde rechten en heffingen van gelijke werking zijn opgeheven.

Dit bewijs wordt geleverd door overlegging van het in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2315/69 bedoeld controle-exemplaar..."

Artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2315/69 bepaalt:

„Onverminderd de toepassing van het bepaalde in artikel 26 van verordening (EEG) nr. 542/69, wordt het controle-exemplaar onverwijld teruggezonden naar het kantoor van vertrek na van de nodige aantekeningen te zijn voorzien door het bevoegde douanekantoor van de Lid-Staat van bestemming..."

Bij verordening nr. 1498/76 van de Commissie van 25 juni 1976 is aan artikel 11 van verordening nr. 1380/75 een vijfde lid toegevoegd, waarvan de eerste alinea 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. De bij het verzoek tot deze erkenning over te leggen bewijsstukken moeten, naast het vervoerdocument, het douanedocument omvatten waaruit blijkt dat de betrokken produkten in de Lid-Staat van bestemming in het vrije verkeer zijn gebracht dan wel de door de bevoegde diensten gewaarmerkte kopie of fotocopie van laatstgenoemd document."

Ten slotte bepaalt artikel 15 van verordening nr. 1380/75:

„Het dossier betreffende 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."

3. *Verzoekster* in het hoofdgeding, Denkavit, merkt met betrekking tot de prejudiciële vragen het volgende op.

a) De geldigheid van artikel 15 van verordening nr. 1380/75

Volgens Denkavit gaat de sanctie van verval van recht bij niet-naleving van de termijn voor indiening van het dossier, verder dan passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel, zodat het litigieuze artikel ongeldig is. Denkavit baseert dit standpunt op 's Hofs arrest van 20 februari 1979 (zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1977, blz. 677). Het zou buitensporig zijn, een louter formele nalatigheid even zwaar te bestraffen als de niet-verwezenlijking van de in- of uitvoer.

Voorts betoogt Denkavit, dat de termijn van zes maanden te kort was; hij is dan ook bij artikel 17, lid 2, van verordening nr. 1317/81 van de Commissie van 19 mei 1981 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de monetaire compenserende bedragen (PB 1981, L 138, blz. 1), die verordening nr. 1380/75 gedeeltelijk heeft vervangen, op twaalf maanden gebracht.

b) Het begrip overmacht

Het verloren gaan van een document bij de douane is volgens Denkavit steeds een geval van overmacht. Daarbij baseert zij zich op 's Hofs arrest van 6 oktober 1982 (zaak 302/81, Eggers, Jurispr. 1982, blz. 3443), waarin het Hof vaststelde dat proceduregebreken die niet zijn toe te rekenen aan degene die normaliter aanspraak kan maken op compenserende bedragen, voor deze persoon geen nadelig gevolg mogen hebben.

De regeling van artikel 11, lid 5, van verordening nr. 1380/75, waarbij de marktdeelnemer de mogelijkheid wordt geboden om na afloop van een termijn van drie maanden aan het controle-exemplaar T 5 gelijkwaardige bewijsstukken te bekomen, is slechts een optie, en geen verplichting. In geen geval is de marktdeelnemer verplicht om binnen de in artikel 15 van verordening nr. 1380/75 gestelde vervaltermijn stappen te ondernemen in de zin van artikel 11, lid 5, van deze verordening.

c) In de door Denkavit op 25 februari 1980 bij het tribunal administratif te Rouen ingediende en bij haar opmerkingen aan het Hof gevoegde memorie, bepaalt zij ten slotte nog haar standpunt over een probleem dat door de verwijzende rechter niet aan het Hof is overgelegd: de datum waarop de in artikel 15 van verordening nr. 1380/75 gestelde vervaltermijn ingaat.

Luidens artikel 15 van deze verordening moet het vereiste dossier op straffe van verval van recht worden ingediend binnen zes maanden na de dag waarop de douaneformaliteiten zijn vervuld. Wanneer de door de invoerende Lid-Staat verschuldigde mcb's door de uitvoerende Lid-Staat worden betaald en deze betaling afhangt van het bewijs dat de douaneformaliteiten in de invoerende Lid-Staat zijn vervuld, zijn deze laatste eerst definitief vervuld op het ogenblik waarop het controleformulier T 5 bij het

kantoor van vertrek is teruggekeerd. Aangezien het controleformulier in casu echter verloren is gegaan en dus nooit naar het kantoor van vertrek werd teruggezonden, is de in artikel 15 van verordening nr. 1380/75 gestelde termijn nooit ingegaan.

d) Bijgevolg geeft verzoekster in het hoofdgeding het Hof in overweging, de door het tribunal administratif te Rouen gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„— Artikel 15 van verordening nr. 1380/75, dat overschrijding van de termijn voor indiening van het dossier betreffende de betaling van het compenserende bedrag bestraft met het volledige en automatische verlies van de compenserende bedragen waarop de marktdeelnemer recht had, is ongeldig.

— Het door nalatigheid van de douanediensten van de Lid-Staat van bestemming verloren gaan van het controleformulier T 5 is een geval van overmacht in de zin van artikel 15 van verordening nr. 1380/75. In dat geval verliest een marktdeelnemer die de bevoegde dienst binnen de in artikel 15 van verordening nr. 1380/75 gestelde termijn verwittigt, dat voornoemd controleformulier niet is teruggezonden, en die het in artikel 11, lid 5, van de verordening bedoelde, met redenen omkleed verzoek om gelijkwaardigverklaring eerst indient nadat de douanediensten van de Lid-Staat van bestemming schriftelijk hebben bevestigd dat het controleformulier verloren is gegaan, niet het recht op compenserende bedragen.

of

— De in artikel 15 van verordening nr. 1380/75 gestelde termijn wordt nageleefd door een marktdeelnemer die, indien het controleformulier T 5 door nalatigheid van de douanediensten van de Lid-Staat van bestemming verloren is gegaan

— de bevoegde dienst binnen zes maanden na de inklaring ervan verwittigt dat voornoemd controleformulier niet is teruggezonden,

— het met redenen omkleed en van bewijsstukken vergezeld verzoek om gelijkwaardigverklaring indient nadat de douanediensten van de Lid-Staat van bestemming schriftelijk hebben bevestigd dat het controleformulier verloren is gegaan;

— het dossier betreffende de betaling van het compenserende bedrag in de zin van de artikelen 14 en 15 van de verordening onmiddellijk na ontvangst van gelijkwaardige bewijsstukken bij de bevoegde dienst indient."

4. *Verweerder in het hoofdgeding*, het FORMA, geeft het Hof in overweging de prejudiciële vragen ontkennend te beantwoorden.

a) De geldigheid van artikel 15

Verordening nr. 1380/75 legt de exporteur de verplichting op, binnen een bepaalde termijn de nodige stappen te ondernemen om mcb's te bekomen. Artikel 15 is niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel, noch met de geest van het communautair stelsel van betaling van compenserende bedragen, noch met algemene beginselen van gemeenschapsrecht.

b) Het begrip overmacht

Onder het begrip „overmacht" moet worden verstaan een abnormale gebeurtenis, die niet door het gedrag van de marktdeelnemer is veroorzaakt en die voor deze laatste onvermijdelijke gevolgen heeft. De enkele omstandigheid dat het controleformulier T 5 niet is teruggezonden, vormt geen geval van overmacht, omdat de verordening de marktdeelnemer in staat stelt de gevolgen van

deze abnormale gebeurtenis door eigen toedoen te vermijden. Verzoekster in het hoofdgeding heeft niet bewezen dat zij zich de nodige inspanningen heeft getroost om de gevolgen van het niet-terugzenden van het controleformulier te vermijden.

c) Verweerder in het hoofdgeding geeft het Hof dan ook in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Artikel 15 van verordening nr. 1380/75 houdt geen miskenning in van algemene beginselen van gemeenschapsrecht, eerbiedigt het evenredigheidsbeginsel en is niet in strijd met de geest van het communautair stelsel van betaling van compenserende bedragen; het is dan ook geldig.

De omstandigheid dat het controleformulier T 5 niet is teruggezonden, is geen geval van overmacht in de zin van artikel 15 van verordening nr. 1380/75."

5 a) Met betrekking tot de geldigheid van artikel 15 van verordening nr. 1380/75 meent de *Commissie* van de Europese Gemeenschappen, dat onderscheid moet worden gemaakt tussen gevallen waarin de nietnaleving van termijnen behalve het verlies van het belangrijkste financiële voordeel bijkomende nadelen ten gevolge heeft, en gevallen als het onderhavige, waarin het om de toekenning van het voordeel zelf gaat. Of mcb's worden uitgekeerd, hangt onbetwistbaar af van het door de marktdeelnemer te leveren bewijs dat de op een compenserend bedrag recht gevende verrichting is uitgevoerd, en wel op een bepaalde datum. Zo niet, aldus de Commissie, zou het doel van het stelsel van heffing en toekenning van mcb's niet worden bereikt. De marktdeelnemers zouden onverschuldigde voordelen kunnen genieten, die niet meer dienen ter compensatie van de invloed van monetaire maatregelen op de landbouwprijzen, wat de enige rechtvaardiging voor een dergelijk stelsel is. De bepaling van een dwingende termijn voor de betaling van de aan een marktdeelnemer toekomende bedragen strookt derhalve met het algemene doel van het mcb-stelsel. De vaststelling van een uniforme betalingstermijn beantwoordt luidens de veertiende overweging van verordening nr. 1380/75 aan de noodzaak, „distorsies van de mededinging tussen de handelaren uit de Lid-Staten te voorkomen", en is aldus in overeenstemming met het doel van gelijke behandeling. Daarmee is de vaststelling van een dwingende termijn voor de indiening van een verzoek om betaling van een compenserend bedrag, waarvan overschrijding voor de verzoeker verval van recht tot gevolg heeft, in overeenstemming met het doel van gelijke behandeling van de merktdeelnemers bij de toekenning van mcb's; het is het noodzakelijke en passende middel om dat doel te bereiken. Dit nochtans op voorwaarde, dat de termijn redelijk is en dat voldoende rekening kan worden gehouden met uitzonderlijke, niet aan de marktdeelnemer toe te rekenen omstandigheden die tot termijnoverschrijding leiden.

Gelet op de praktijk van de nationale douanediensten moet een termijn van zes maanden inderdaad voldoende en derhalve redelijk worden geacht. Met de mogelijkheid van buitengewone, niet aan de marktdeelnemer toe te rekenen omstandigheden wordt in de communautaire regeling voldoende rekening gehouden, nu uitdrukkelijk is bepaald dat overmacht verval van recht uitsluit.

b) Met betrekking tot het begrip overmacht merkt de Commissie op dat, wanneer overheidshandelingen een dienstfout bevatten, dit wil zeggen wanneer de overheid niet, slecht of te laat handelt, zulks ten aanzien van de marktdeelnemers over het algemeen als een onvoorziene en abnormale omstandigheid kan worden beschouwd. De

omstandigheid dat het controleformulier T 5 bij de Britse douanediensten zoek is geraakt, mag niet aan de marktdeelnemer worden toegerekend.

In het hoofdgeding gaat het echter in wezen om te vraag, of de tweede voor overmacht noodzakelijke voorwaarde — voldoende zorgvuldigheid van de marktdeelnemer — is vervuld.

In casu, aldus nog steeds de Commissie, kan op grond van de enkele omstandigheid dat verzoekster in het hoofdgeding vóór afloop van de termijn van zes maanden geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van artikel 11, lid 5, van de verordening, niet worden geconcludeerd dat zij onvoldoende zorgvuldigheid heeft betracht. Aangezien proceduregebreken die de marktdeelnemer niet zijn toe te rekenen, voor deze geen nadelige gevolgen mogen hebben, is de marktdeelnemer die de betrokken voorschriften heeft nageleefd, niet gehouden om binnen de normale termijn voor indiening van het verzoek om betaling van mcb's nogmaals te trachten, gelijkwaardige bewijsstukken te bekomen. Anderzijds mag uit deze overwegingen niet worden afgeleid, dat de marktdeelnemer gedurende de termijn van zes maanden niet voldoende zorgvuldigheid aan de dag behoeft te leggen. Deze kan zowel bestaan in het ondernemen van stappen om het controleformulier T 5 terug te krijgen, als in een verzoek om erkenning van gelijkwaardige bewijsstukken.

A fortiori wanneer het controleformulier T 5 na afloop van de termijn van zes maanden niet is teruggezonden, moet de marktdeelnemer dat formulier dan wel gelijkwaardige bewijsstukken in zijn bezit trachten te krijgen.

c) Bijgevolg geeft de Commissie het Hof in overweging, de door het tribunal administratif te Rouen gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

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

De omstandigheid dat het controleformulier T 5 bij de nationale autoriteiten verloren is gegaan, vormt een geval van overmacht in de zin van artikel 15 van verordening nr. 1380/75, in zoverre de marktdeelnemer blijk heeft gegeven van de normale zorgvuldigheid om dit document in zijn bezit te krijgen, dan wel binnen de in artikel 15 gestelde termijn van zes maanden een verzoek om gelijkwaardigverklaring in de zin van artikel 11, lid 5, heeft ingediend, alsmede al het mogelijke heeft gedaan om, na afloop van deze termijn of zodra hij van het verlies van het document T 5 op de hoogte was, gelijkwaardige bewijsstukken te bekomen."

B — Bij de bepaling van mijn standpunt in deze zaak zal ik eerst onderzoeken of — en in voorkomend geval, onder welke voorwaarden — het verloren gaan van het controleformulier T 5 een geval van overmacht vormt in de zin van artikel 15 van verordening nr. 1380/75. Immers, eerst nadat is komen vast te staan op welke gevallen de vervaltermijn van deze bepaling niet van toepassing is en wij a contrario kunnen vaststellen, op welke gevallen hij wel van toepassing is, kan worden nagegaan of deze bepaling strookt met hogere algemene rechtsbeginselen.

1. Zoals ik reeds opmerkte in mijn conclusie van 10 oktober 1985 (zaak 165/84, Krohn, Jurispr. 1985, blz. 3997), bestaat er intussen een omvangrijke rechtspraak van het Hof met betrekking tot het begrip over-

macht. Reeds in het arrest van 11 juli 1968 (zaak 4/68, Scharzwaldmilch, Jurispr. 1968, blz. 525) overwoog het Hof, dat dit begrip niet op alle rechts- en toepassingsgebieden dezelfde inhoud heeft, zodat de betekenis ervan moet worden vastgesteld in het wettelijk kader binnen hetwelk het tot rechtsgevolgen moet leiden. Inzake landbouwaangelegenheden stelde het Hof in dit arrest vast, dat een importeur die voldoende zorgvuldig is geweest, in beginsel van de invoerverplichting is vrijgesteld wanneer omstandigheden buiten zijn wil het hem onmogelijk maken, tijdig tot invoer over te gaan. Dit is het geval, aldus het Hof, wanneer de tijdige tenuitvoerlegging van een overeenkomst die de invoerder normaliter in staat had moeten stellen zijn invoerverplichting na te komen, onmogelijk wordt als gevolg van een gebeurtenis die zo abnormaal is, dat een verstandig en voorzichtig handelaar haar als onwaarschijnlijk moest beschouwen. Het begrip overmacht moet niet worden opgevat als een absolute onmogelijkheid, doch in de zin van abnormale omstandigheden, die zich tijdens de tenuitvoerlegging van overeenkomsten onafhankelijk van de wil van de importeur voordoen. Om te kunnen spreken van overmacht, moeten de gevolgen van die gebeurtenis bovendien onvermijdelijk zijn.

In zijn conclusie van 5 december 1979 (gevoegde zaken 154, 205, 206, 226 tot 228, 263 en 264/78, 39, 31, 83 en 85/79, Valsabbia, Jurispr. 1980, blz. 1035, 1067 e.v.) vatte advocaat-generaal Capotorti 's Hofs rechtspraak inzake het begrip overmacht aldus samen, dat dit begrip twee elementen omvat: 1) een objectief element, te weten een buitengewone gebeurtenis waarop de betrokkene geen invloed kon uitoefenen, en 2) een subjectief element, daarin bestaande dat de betrokkene al het mogelijke heeft gedaan — en de nodige voorzichtigheid en diligentie aan de dag heeft gelegd — om het voorval te vermijden.

In zijn conclusie van 17 november 1983 (zaak 284/82, Busseni, Jurispr. 1984, blz. 568) beklemtoonde advocaat-generaal Reischl, dat het van belang is of de nodige zorgvuldigheid is betracht, of zich omstandigheden hebben voorgedaan waar de betrokkene geen vat op had en of het een dermate abnormale gebeurtenis betrof, dat een verstandig en voorzichtig handelaar haar als onwaarschijnlijk moest beschouwen.

In het laatst gepubliceerde arrest waarin het vraagstuk overmacht aan de orde kwam (arrest van 9.2.1984, zaak 284/74, Busseni, Jurispr. 1984, blz. 557) overwoog het Hof:

„Volgens vaste rechtspraak van het Hof heeft het begrip overmacht, de bijzonderheden van de specifieke gebieden waarop het wordt gebruikt buiten beschouwing gelaten, 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."

De toepassing van deze rechtspraak op het onderhavige geval, waarin een controleformulier bij de autoriteiten van de invoerende Lid-Staat verloren gaat en bijgevolg niet kan worden teruggezonden naar het kantoor van vertrek, leidt tot het volgende resultaat:

Wanneer autoriteiten een officieel document kwijtraken, is dat in ieder geval een gebeurtenis buiten de wil van de marktdeelnemer. Nadat de goederen door het douanekantoor van vertrek zijn ingeklaard, heeft de marktdeelnemer geen feitelijke beschikking meer over het controleformulier. Dit bevindt zich eerst in handen van de invoerende Lid-Staat en nadien, wanneer alles goed gaat, in die van de uitvoerende Lid-Staat.

Het is echter de vraag of het in het verkeer tussen overheden verloren gaan van een officieel document een zodanig abnormale gebeurtenis is, dat zij onwaarschijnlijk moet worden geacht. Ik meen dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord.

In een goed beheerde administratie mogen ontegenzeglijk geen documenten verloren gaan. Nochtans moet er evenzeer rekening mee worden gehouden dat exporttransacties niet sporadisch zijn, maar zich op grote schaal voordoen. Bovendien moeten voormelde controleformulieren door de douane van de ene Lid-Staat worden gezonden, en daarna terug. Wanneer onder die omstandigheden af en toe documenten verloren gaan, is zulks betreurenswaardig voor een goed administratief beheer, maar niet dermate ongewoon of onvoorzienbaar, dat het onwaarschijnlijk moet worden geacht. Integendeel, de vaststelling van verordening nr. 1498/76 bewijst juist, dat de communautaire wetgever met dergelijke gevallen rekening heeft gehouden. In de considerans van deze verordening wordt erop gewezen dat mogelijkerwijze, door omstandigheden die niet aan de handelaar zijn toe te schrijven, het controleformulier niet altijd kan worden overgelegd, hoewel het produkt in de Lid-Staat van bestemming in het vrije verkeer is gebracht. Met het oog hierop heeft de Commissie voorzien in een regeling waarbij de belanghebbende een verzoek kan indienen om andere bewijsstukken als gelijkwaardig te erkennen, wanneer het controleformulier T 5 niet binnen een termijn van drie maanden na afgifte bij het kantoor van vertrek is teruggekeerd.

Mitsdien moet worden vastgesteld, dat indien een controleformulier bij een overheidsdienst verloren gaat en om die reden niet naar het kantoor van vertrek kan worden teruggezonden, geen sprake is van overmacht in de zin van artikel 15 van verordening nr. 1380/75.

Bijgevolg behoeft niet te worden ingegaan op het subjectieve element van het begrip overmacht, namelijk de vraag of de betrokkene al het nodige heeft gedaan om de gevolgen van het intreden van overmacht te vermijden.

Ook de systematiek van verordening nr. 1380/75 toont aan, dat het begrip overmacht restrictief moet worden uitgelegd en niet alle omstandigheden omvat die niet aan de betrokken marktdeelnemer kunnen worden toegerekend. Artikel 15 van de verordening vermeldt overmacht als enige uitzondering op de in dit artikel gestelde vervaltermijn. Daarnaast kan de marktdeelnemer krachtens artikel 11, lid 5, een verzoek om gelijkwaardigverklaring indienen onder alle omstandigheden die niet aan hem zijn toe te rekenen. Het begrip overmacht moet dan ook anders, beperkter worden uitgelegd dan in de zin van omstandigheden die niet aan de belanghebbende zijn toe te rekenen. Zo de term overmacht alle niet aan de belanghebbende toerekenbare omstandigheden

omvatte, zou het immers onbegrijpelijk zijn waarom in één en dezelfde verordening hetzelfde begrip in verschillende bewoordingen wordt weergegeven.

De systematiek van de verordening belet derhalve een ruime uitlegging van het begrip overmacht in de zin van alle omstandigheden die niet aan de belanghebbende zijn toe te rekenen.

2. Alvorens te onderzoeken of artikel 15 van verordening nr. 1380/75 zich verdraagt met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, acht ik het raadzaam, de volgende twee opmerkingen te maken.

Het staat vast dat verzoekster in het hoofdgeding goederen ter waarde van 48 000 FF heeft uitgevoerd, waarvoor zij in aanmerking kwam voor mcb's. Verzoekster heeft de haar verschuldigde mcb's berekend op 19 543,40 FF, hetgeen door verweerder in het hoofdgeding niet wordt betwist.

Bij verordening nr. 974/71 van de Raad van 12 mei 1971 betreffende bepaalde conjunctuurpolitieke maatregelen welke naar aanleiding van de tijdelijke verruiming van de fluctuatiemarges van de valuta's van sommige Lid-Staten dienen te worden genomen in de landbouwsector zijn de Lid-Staten gemachtigd, mcb's te betalen. Ik zal niet in bijzonderheden treden met betrekking tot de toepassingsmodaliteiten van de mcb's. In mijn conclusie van 14 mei 1985 (gevoegde zaken 71 en 72/84, Surcouf en Vidou, Jurispr. 1985, blz. 2926) heb ik mijn standpunt inzake de toepassing van de mcb's omstandig voor de Vierde kamer uiteengezet. Samenvattend wil ik er hier slechts op wijzen, dat de toepassing van mcb's aanvankelijk was voorzien voor het geval de evolutie van de monetaire pariteiten een verstoring van de handel in landbouwprodukten tot gevolg zou hebben. Maar reeds bij verordening nr. 1112/73 van de Commissie van 30 april 1973 (PB 1973, L 114, blz. 4) werd het referentiekader voor de berekening van de mcb's opnieuw omschreven: voortaan is de afwijking tussen de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid toegepaste omrekeningskoers en de uit de spilkoers voortvloeiende omrekeningskoers doorslaggevend. Sedert de invoering ervan is de betekenis van de mcb's derhalve gewijzigd: aanvankelijk bedoeld als een middel om monetaire fluctuaties op korte termijn te neutraliseren, werden zij nadien gebruikt ter compensatie van de verschillende prijsniveaus van landbouwprodukten in de Gemeenschap, die werden veroorzaakt door de toepassing van verschillende representatieve omrekeningskoersen voor landbouwprodukten op de aanvankelijk in rekeneenheden en later in ECU uitgedrukte uniforme landbouwprijzen. De mcb's, aanvankelijk een middel ter tijdelijke bestrijding van monetaire verstoringen van de handel in landbouwprodukten, vormen thans derhalve een onderdeel van de gemeenschappelijke marktordening. Tot toepassing ervan werd besloten om het intracommunautaire handelsverkeer in landbouwprodukten verder mogelijk te maken, ondanks de verschillende - hoewel eenvormig in ECU uitgedrukte — nationale prijsniveaus van landbouwprodukten. In casu is dit zeer duidelijk het geval: voor goederen met een waarde van 48 000 FF bedraagt het mcb ongeveer 19 000 FF, dat wil zeggen iets meer dan 40% van de waarde van de goederen.

Om te kunnen vaststellen of een bepaling van gemeenschapsrecht zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel, moet volgens vaste rechtspraak van het Hof, meer bepaald

het arrest van 23 februari 1983 (zaak 66/82, Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395), in de eerste plaats worden nagegaan of de middelen die zij aanwendt om het gestelde doel te bereiken, beantwoorden aan het belang van dit doel en, in de tweede plaats, of zij noodzakelijk zijn om het te bereiken.

In de considerans van verordening nr. 1380/75 worden de verschillende termijnregelingen van de verordening gerechtvaardigd als volgt (cursivering van mij):

„Overwegende dat 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; dat, ten einde distorsies van de mededinging tussen de handelaren uit de Lid-Staten te voorkomen, *een termijn voor de betaling* van de toegekende compenserende bedragen dient te worden vastgesteld; dat evenwel rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid dat in uitzonderlijke gevallen deze termijn niet in acht kan worden genomen."

In haar opmerkingen voor het Hof heeft de Commissie zich hoofdzakelijk op de tweede zin van voormelde overweging beroepen en betoogd, dat indien een eenvormige termijnenregeling ontbrak, de marktdeelnemers ongerechtvaardigde voordelen zouden kunnen genieten.

In dit verband moet vooreerst worden opgemerkt, dat de overweging waarin sprake is van distorsies van de mededinging tussen de handelaren uit de Lid-Staten, betrekking heeft op de aan de Lid-Staten opgelegde *termijn voor betaling* van mcb's. De laattijdige betaling van mcb's zou inderdaad aanleiding kunnen geven tot distorsies van de mededinging, ten nadele van de handelaren, omdat hen daardoor in ieder geval verschillende kapitaal- en rentevoorwaarden worden opgelegd. In een geval als het onderhavige worden mcb's betaald door de uitvoerende Lid-Staat, Frankrijk, op grond van een overeenkomst tussen de betrokken Lid-Staten. Het is nauwelijks denkbaar en derhalve niet te verwachten, dat de Lid-Staat wiens exporten door de betaling van mcb's moeten worden bevorderd, die exporten zou belemmeren door de betaling van mcb's te vertragen.

Mijn inziens moet ten zeerste worden betwijfeld, of deze redenering noodzakelijkerwijze leidt tot verval van het recht op mcb's, enkel omdat de handelaar zijn verzoek om betaling te laat heeft ingediend. Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1380/75 bepaalt dat het toe te kennen of te heffen mcb het bedrag is dat van toepassing is op de dag van uitvoer, respectievelijk van invoer. Wanneer bijgevolg de dag van invoer respectievelijk uitvoer bepalend is voor de hoogte van het mcb, zie ik niet in hoe de betrokken handelaar het bedrag van de hem toekomende mcb's zou kunnen beïnvloeden door zijn verzoek te laat in te dienen. Het enige mogelijke gevolg van een te laat ingediend verzoek is de tardieve betaling van de mcb's en derhalve een verlies voor de handelaar. Maar aangezien de handelaar er zelf baat bij heeft de hem toekomende bedragen zo snel mogelijk te ontvangen, zie ik niet in waarom hij door middel van een vervaltermijn ertoe moet worden aangespoord om snel te handelen, ten einde distorsies van de mededinging te vermijden.

De enige rechtvaardigingsgrond voor de in artikel 15 van verordening nr. 1380/75 gestelde termijn is derhalve die genoemd in de eerste zin van voormelde overweging: een goed administratief beheer.

In dit verband heeft de Commissie zonder meer terecht opgemerkt, dat zowel haar diensten als de nationale autoriteiten er een gerechtvaardigd belang bij hebben, hun dossiers betreffende bepaalde administratieve

mechanismen binnen een redelijke termijn te kunnen afsluiten. Voor de verzoeken om betaling van mcb's moeten zij dus redelijke termijnen kunnen stellen, waarvan overschrijding tot bepaalde sancties kan leiden. Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen, dat de Gemeenschap bij verordening nr. 2746/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB 1972, L 291, blz. 148) de financiering van de mcb's op zich heeft genomen. Dit betekent, dat de toekenning van mcb's niet alleen tot een nationale administratieve procedure leidt, maar daarna ook, in de betrekkingen tussen de Lid-Staat die de mcb's toekent en de Commissie, tot een regularisatieprocedure in het kader van de afsluiting van de rekeningen van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.

Om deze redenen is het zeker nodig, bepaalde termijnen vast te stellen voor de indiening van het verzoek om betaling van mcb's en overschrijding daarvan te bestraffen. Nochtans moeten zowel de termijnen als de sancties evenredig zijn aan het beoogde doel, te weten een goed administratief beheer.

Gezien de considerans van verordening nr. 1371/81 van de Commissie van 19 mei 1981 (PB 1981, L 138, blz. 1), die gedeeltelijk in de plaats is getreden van verordening nr. 1380/75, kan de redelijkheid van de in artikel 15 van verordening nr. 1380/75 gestelde termijn van zes maanden tot op zekere hoogte worden betwijfeld. In de considerans van verordening nr. 1371/81 komt de volgende passage voor:

„Overwegende dat in de praktijk is gebleken dat de termijn voor het indienen van de voor de verlening van monetaire compenserende bedragen vereiste documenten behoort te worden verlengd."

Artikel 17 , lid 2, van verordening nr. 1371/81 bepaalt dan ook het volgende:

„Behoudens overmacht gaat het recht op toe te kennen monetaire compenserende bedragen verloren indien het dossier niet wordt overgelegd binnen twaalf maanden na de dag waarop de douane de invoeraangifte of de uitvoeraangifte heeft aanvaard."

Evenwel moet ook worden betwijfeld of de sanctie, het totale verval van het recht op mcb's, redelijk is. In het arrest van 20 februari 1979 (zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677) overwoog het Hof in verban met de waarborgregeling inzake de afgifte van invoer- en uitvoercertificaten, dat verbeurte van de waarborg evenredig is wanneer de door de marktdeelnemer vrijwillig aangegane verplichting tot in- of uitvoer niet wordt nagekomen. Met betrekking tot de verbeurte in geval van laattijdige overlegging van bewijsstukken merkte het Hof evenwel het volgende op:

„Anderzijds voorziet artikel 3 van verordening nr. 499/76, dat berust op overwegingen van ‚een goed administratief beheer', niet alleen in een termijn voor de overlegging van deze bewijzen, maar eveneens in volledige verbeurte van de waarborg bij overschrijding van deze termijn.

Derhalve moet deze forfaitaire sanctie, die wordt toegepast bij een inbreuk welke duidelijk minder ernstig is dan de — met een in wezen evenredige sanctie bestrafte — nietnakoming van de verplichting welke de waarborg zelf dient te garanderen, te streng worden geacht in verhouding tot het doel van een goed administratief beheer in het kader van het stelsel van in- en uitvoercertificaten."

Toegepast op het onderhavige geval, te weten verval van het recht op mcb's in geval

van laattijdige indiening van de aanvraag, leidt deze redenering tot het volgende resultaat. Bij de toekenning van mcb's is geen sprake van een hoofdverplichting en een nevenverplichting, die bij niet-nakoming gelijk worden bestraft. Beide situaties zijn nochtans vergelijkbaar, voor zover de niet-uitvoering van een exporttransactie hetzelfde rechtsgevolg heeft als de laattijdige indiening van de aanvraag, namelijk verval van het recht op mcb's.

Een andere bijzonderheid van onderhavig geval: behoudens overmacht — waarvan hier zoals gezegd geen sprake is — geldt de vervaltermijn steeds, dat wil zeggen los van de vraag of de tardieve indiening van de aanvraag wordt veroorzaakt door omstandigheden die al dan niet aan de betrokken marktdeelnemer zijn toe te rekenen. Maar in dit laatste geval moet het rechtsgevolg van artikel 15 van verordening nr. 1380/75 — verval van het recht op mcb's — zonder meer onredelijk worden geacht.

De mogelijkheid die artikel 11, lid 5, van verordening nr. 1380/75 de marktdeelnemer biedt om zich na afloop van een termijn van drie maanden gelijkwaardige bewijsstukken te verschaffen, doet daaraan niet af. Het gaat hier om een optie voor de marktdeelnemer, waarmee hij de indiening van zijn aanvraag van mcb's kan bespoedigen. Het gaat echter niet aan, deze optie voor de marktdeelnemer uit te leggen als een verplichting om zich nieuwe bewijsstukken te verschaffen in geval van foutief handelen van de administratie. Bovendien is artikel 11, lid 5, van verordening nr. 1380/85 niet alleen voor de marktdeelnemer een goede zaak, maar ook voor de administratie, doordat het belet dat marktdeelnemers gedurende de eerste drie maanden na de vervulling van de douaneformaliteiten met redenen omklede verzoeken om gelijkwaardigverklaring indienen. Ook zij opgemerkt dat dan de termijn van drie maanden ongetwijfeld te kort is, indien de marktdeelnemer binnen dat tijdsbestek bij de overheid van een andere Lid-Staat gelijkwaardige bewijsstukken moet aanvragen en deze door de nationale autoriteiten moet laten erkennen.

Ten slotte moet nog op een andere onnauwkeurigheid in de formulering van artikel 15 van verordening nr. 1380/75 worden gewezen. Hoewel de algemene formulering van deze bepaling mij niet stoort, vind ik het toch merkwaardig dat in 1975 — zeven jaar na de oprichting van de douane-unie — in een communautaire verordening met betrekking tot het intracommunautaire handelsverkeer nog sprake is van douaneformaliteiten. Juist het begrip douaneformaliteiten heeft in casu immers nog meer onduidelijkheid veroorzaakt. Zo is niet duidelijk, welke douaneformaliteiten hier worden bedoeld: zijn het de douaneformaliteiten bij uitvoer of bij invoer ? Voorts geeft de verordening geen antwoord op de vraag, wanneer de douaneformaliteiten bij invoer zijn voltooid. Artikel 8 bevat een regeling met betrekking tot de douaneformaliteiten bij uitvoer, maar een regeling voor de douaneformaliteiten bij invoer, waarvan de vervulling juist door overlegging van het controleformulier T 5 moet worden aangetoond, ontbreekt. Hoewel deze vraag door de verwijzende rechter zelf is beantwoord en in deze procedure derhalve niet aan het Hof is voorgelegd, moet hier toch worden vermeld dat volgens verzoekster in het hoofdgeding de douaneformaliteiten eerst zijn vervuld, wanneer het controleformulier T 5 bij het kantoor van vertrek is teruggekeerd. In die opvatting,

waarvan de juistheid hier niet aan de orde is, zou de uitlegging van artikel 15 niet eens ter sprake zijn gekomen, aangezien het controle-exemplaar nooit is teruggezonden en de vervaltermijn dan ook nooit kon ingaan.

Hoewel de communautaire wetgever uiteraard bevoegd is om redelijke vervaltermijnen vast te stellen, moet duidelijk vaststaan, op welk moment die termijnen ingaan. Overigens heeft de Commissie intussen toegegeven, dat artikel 15 van verordening nr. 1380/75 een onnauwkeurigheid bevat. Volgens artikel 17, lid 2, van de latere verordening nr. 1371/81 gaat de vervaltermijn thans in op de dag waarop de douane de invoer- of uitvoeraangifte heeft aanvaard.

Samenvattend moet ik derhalve concluderen, dat artikel 15 van verordening nr. 1380/75 ongeldig is voor zover de aldaar gestelde vervaltermijn voor indiening van de aanvraag van mcb's ook geldt voor gevallen waarin weliswaar geen sprake is van overmacht, maar waarin niettemin de rechthebbende de bij zijn aanvraag te voegen bewijsstukken om redenen buiten zijn wil eerst laattijdig kan overleggen.

Onder die omstandigheid behoeft de subsidiair gestelde vraag naar de uitlegging van het begrip „overmacht" niet uitdrukkelijk te worden beantwoord.

C — Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van het tribunal administratif te Rouen te beantwoorden als volgt:

Artikel 15 van verordening (EEG) nr. 1380/75 van de Commissie van 29 mei 1975 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de monetair compenserende bedragen is ongeldig voor zover, afgezien van overmacht, de aldaar gestelde vervaltermijn voor de indiening van bewijsstukken voor de betaling van monetair compenserende bedragen ook geldt, indien de vertraging is terug te voeren op omstandigheden die niet aan de betrokken marktdeelnemer kunnen worden toegerekend.