CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 27 maart 1990*

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Bondsrepubliek Duitsland) heeft het Hof bij beschikking van 16 maart 1989 verzocht om een prejudiciële beslissing over de vraag, of artikel 9, lid 2, derde alinea, van verordening (EEG) nr. 2499/82 van de Commissie van 15 september 1982[1] geldig is voor zover het bepaalt, dat het aan de distilleerder uitgekeerde steunbedrag volledig wordt teruggevorderd wanneer deze de in genoemde verordening vastgestelde minimumaankoopprijs niet binnen een termijn van negentig dagen aan de wijnproducent heeft betaald.

2. Deze vraag is gerezen in een geding tussen de firma Otto Lingenfelser (hierna: Lingenfelser), een klein distillatiebedrijf in Achern-Großweier, en het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, het in de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van genoemde verordening bevoegde interventiebureau. Aangezien Lingenfelser de voor drie partijen wijn te betalen minimumaankoopprijs telkens meer dan negentig dagen na de leveringsdatum aan de producentengroepering „Deutsches Weintor" had betaald, vorderde het interventiebureau de voor die drie partijen uitgekeerde steun terug. Voorwerp van het hoofdgeding is het bij het Verwaltungsgericht tegen de terugvordering van de steun ingestelde beroep.

3. Verordening nr. 2499/82 stelde voor het wijnoogstjaar 1982/1983 de bepalingen inzake de preventieve distillatie vast, waarvoor de grondslag is te vinden in verordening (EEG) nr. 337/79 van de Raad van 5 februari 1979[2], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2144/82 van de Raad van 27 juli 1982.[3] Deze bepalingen voorzien in een systeem waarbij, in het kader van tussen wijnproducenten en distilleerders gesloten contracten die door het bevoegde interventiebureau moeten worden goedgekeurd, de producent de contractueel overeengekomen hoeveelheid aan de distilleerder levert tegen een in artikel 5 van verordening nr. 2499/82 vastgestelde minimumaankoopprijs. Ingevolge artikel 9, lid 1, van deze verordening moet de distilleerder die minimumprijs uiterlijk negentig dagen na binnenkomst van de wijn in de distilleerderij betalen. Overeenkomstig artikel 9, lid 2, eerste alinea, ontvangt hij uiterlijk negentig dagen na overlegging van het bewijs van de distillatie, steun van het interventiebureau. Artikel 9, lid 2, derde alinea, tot slot bepaalt, dat de distilleerder aan het interventiebureau het bewijs moet leveren dat hij de minimumaankoopprijs heeft voldaan binnen negentig dagen na de datum waarop de wijn feitelijk is geleverd. Indien dat bewijs niet binnen honderdtwintig dagen na de datum van overlegging van het bewijs van de distillatie wordt geleverd, wordt „de uitgekeerde

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Tot vaststelling van de bepalingen inzake de preventieve distillatie voor het wijnoogstjaar 1982/1983 (PB 1982, L 267, blz. 16).

2 — Houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 1979, L 54, blz. 1).

3 — Tot wijziging van verordening (EEG) nr. 337/79 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 1982, L 227, blz. 1).

steun door het interventiebureau teruggevorderd".

4. In casu betaalde Lingenfelser de minimumaankoopprijs voor de drie partijen wijn respectievelijk 92, 93 en 91 dagen na de feitelijke levering van de wijn. Zoals ter terechtzitting is gebleken, waren deze vrij onbeduidende termijnoverschrijdingen te wijten aan het feit, dat het Lingenfelser niet duidelijk was, wanneer de 90-dagen-termijn precies begon te lopen. Zij leefde namelijk in de veronderstelling dat die termijn, zoals bij handelstransacties in de Bondsrepubliek Duitsland kennelijk gebruikelijk is, inging op het moment van ontvangst van de van de producent afkomstige factuur, en niet op het moment van de feitelijke levering.

5. In dit verband wil ik al meteen opmerken, dat het door Lingenfelser zijdelings naar voren gebracht argument, als zou de Duitse versie van verordening nr. 2499/82 qua bewoordingen afwijken van de Engelse en de Franse versie, geen steek lijkt te houden. De woorden „innerhalb von 90 Tagen nach Eingang bei der Brennerei" kunnen niet aldus worden uitgelegd, dat daarmee de binnenkomst van de factuur in de distilleerderij wordt bedoeld. Het is duidelijk dat die woorden betrekking hebben op „l'entrée dans la distillerie" van de wijn, zoals in de Franse versie wordt gesteld.

6. De vraag van het Verwaltungsgericht heeft betrekking op de geldigheid van verordening nr. 2499/82 voor zover hierin is bepaald, dat overschrijding van de termijn van negentig dagen voor de betaling van de minimumaankoopprijs het verlies van het volledige steunbedrag tot gevolg heeft. Een eerste moeilijkheid die zich hierbij voordoet, betreft de vraag, in welke bepaling dat verlies van alle steun nu precies is voorzien. De verwijzende rechter heeft in dit verband met zoveel woorden artikel 9, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 2499/82 genoemd. Bij nadere beschouwing van deze bepaling blijkt evenwel, dat zij in feite enkel voorziet in terugvordering van de uitgekeerde steun door het interventiebureau ingeval de distilleerder niet binnen honderdtwintig dagen na de datum van overlegging van het bewijs van de distillatie het bewijs levert, dat hij de minimumaankoopprijs binnen de termijn van negentig dagen na de levering van de wijn heeft betaald. Men kan zich dan ook afvragen of verordening nr. 2499/82 een bepaling bevat waaruit valt op te maken, dat het interventiebureau de steun volledig moet terugvorderen indien de minimumprijs meer dan negentig dagen na de datum van levering van de wijn wordt betaald. Moet ervan worden uitgegaan, dat een dergelijke terugvorderingsplicht *impliciet* voortvloeit uit artikel 9, lid 2, derde alinea? De Commissie heeft ter terechtzitting gesteld, dat het interventiebureau tot volledige terugvordering van de steun kan overgaan, zodra aan de voorwaarden voor toekenning van die steun niet is voldaan, zonder dat zulks in de verordening met zoveel woorden behoeft te zijn bepaald. In antwoord op een vraag van het Hof heeft de gemachtigde van de Commissie gesproken van een uit algemene rechtsbeginselen voortvloeiend recht op volledige terugvordering.

7. In dit stadium van de discussie wil ik erop wijzen, dat de door de Commissie verdedigde opvatting weliswaar juridisch gezien niet onjuist is, maar dat er niettemin enige nadelen aankleven. Wanneer men zich de moeite heeft getroost om in een op een steunregeling betrekking hebbende landbouwverordening *een aantal gevallen* te specificeren die terugvordering van het volledige steunbedrag door het interventiebureau tot gevolg kunnen hebben, dan werkt men mijns inziens misverstanden bij de marktdeelnemers in de hand door niet *alle gevallen* te noemen die met een dergelijke sanctie worden bedreigd. In geval van een regeling die voor de betrokkenen ernstige gevolgen kan hebben, is een benadering waarbij sommige van die gevolgen met zoveel woorden worden genoemd, terwijl andere maar moeten worden vermoed, mijns inziens dan ook niet erg gelukkig. Bovendien is het duidelijk, dat hierdoor de beantwoording van de vraag — waartoe het Hof, zoals in casu

blijkt, in sommige gevallen moet overgaan — of terugvordering van het volledige steunbedrag gerechtvaardigd is, niet wordt vergemakkelijkt. Het kan namelijk lastig blijken te zijn om te beoordelen of een impliciete bepaling van een verordening in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, en dan met name met het evenredigheidsbeginsel. Het is te hopen dat de Commissie, zeker wanneer het voorschriften betreft die de niet-nakoming van de op de marktdeelnemers rustende verplichtingen beogen te bestraffen, ervoor oppast dat zij zich niet gemakshalve maar beroept op „algemene rechtsbeginselen". Zelf zou ik in het onderhavige geval liever stellen, dat de omstandigheid dat overschrijdigng van de 90-dagen-termijn het verlies van het volledige steunbedrag tot gevolg heeft, impliciet voortvloeit uit artikel 9, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 2499/82, waarin die sanctie is voorzien voor het geval dat niet binnen een bepaalde termijn is bewezen dat de minimumaankoopprijs binnen negentig dagen is betaald.

8. In het hoofdgeding heeft Lingenfelser de geldigheid van de terugvordering van het gehele steunbedrag in geval van overschrijding van de 90-dagen-termijn in tweeërlei opzicht in twijfel getrokken. Het eerste aspect, waarop Lingenfelser ter terechtzitting uitvoeriger is ingegaan dan in haar schriftelijke opmerkingen, heeft betrekking op de grenzen van de door de Raad bij verordening nr. 337/79 aan de Commissie verleende machtiging. Het tweede betreft het evenredigheidsbeginsel.

9. Laat ik maar meteen zeggen, dat de argumenten waarmee Lingenfelser het Hof ertoe wil bewegen, de invoering van een termijn van negentig dagen waarbinnen de minimumaankoopprijs aan de producent moet zijn betaald, aan te merken als een staaltje van niet door de bij verordening nr. 337/79 verleende machtiging gedekte „overbodige regelzucht", mij net zo weinig hebben kunnen overtuigen als de Commissie of het interventiebureau.

10. Ten aanzien van dit eerste punt wil ik het volgende opmerken. Verordening nr. 337/79 heeft tot doel, in de wijnbouwsector „de markt te stabiliseren en de betrokken landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren".[4] Tegen deze achtergrond bepaalt zij, dat „onder bepaalde omstandigheden preventieve distillatie (dient) te worden toegestaan tegen een aankoopprijs die de produktie van wijn van ontoereikende kwaliteit niet stimuleert".[5] Artikel 11 van verordening nr. 337/79 bepaalt dan ook, welke wijnen er voor preventieve distillatie in aanmerking komen en welke aankoopprijs de door de distilleerder te betalen prijs minimaal moet evenaren; hiermee is het algemene kader van de preventieve distillatie vastgelegd. Volgens artikel 11, lid 5, worden „het besluit om tot... distillatie over te gaan en de uitvoeringsbepalingen van dit artikel... vastgesteld volgens de procedure van artikel 67". Deze procedure stelt de Commissie in staat om maatregelen vast te stellen na raadpleging van een „comité van beheer". In dit kader stelde de Commissie verordening nr. 2499/82 vast, waarin is bepaald dat de distilleerder de aankoopprijs binnen een termijn van negentig dagen aan de producent moet voldoen.

11. Om aan te tonen dat de Commissie te „regelzuchtig" is geweest en dus de grenzen van de haar verleende machtiging heeft overschreden, stelt Lingenfelser, dat invoering van de 90-dagen-termijn overbodig was. Het lijkt mij uitgesloten dat er zich, ten einde te bepalen of de Commissie binnen de grenzen van de haar bij verordening nr. 337/79 verleende machtiging is gebleven, voor het Hof een discussie ontspint over de vraag, in hoeverre de verschillende in artikel 9 gestelde termijnen al dan niet van nut moeten worden geacht. Een dergelijk debat zou voorbijgaan aan het feit dat de Commissie in casu een ruime beoordelingsbevoegdheid is toegekend op een zeer wezenlijk terrein van het gemeenschappelijk

4 — Derde overweging van de considerans van verordening nr. 337/79.

5 — Negende overweging van de considerans van verordening nr. 337/79.

landbouwbeleid. Het spreekt dus vanzelf dat in het kader van een in een dergelijk geval te verrichten geldigheidstoetsing niet alle maatregelen stuk voor stuk op hun gegrondheid mogen worden beoordeeld. Die toetsing moet daarentegen beperkt blijven tot de vraag, of de Commissie de grenzen van de haar toegekende beoordelingsbevoegdheid kennelijk heeft overschreden. Ik ben nu van mening dat de Commissie, door een bepaalde termijn vast te stellen waarbinnen de distilleerder de minimumaankoopprijs aan de producent moet voldoen, geen uitvoeringsbepaling heeft vastgesteld die kennelijk in strijd is met de regeling van de preventieve distillatie, waarvan de Raad het algemene kader heeft vastgelegd. Nu het gaat om een beleid dat erop gericht is, de producenten te stimuleren hun wijnen uit de markt te nemen ten einde ze ter distillatie aan te bieden, lijkt de vaststelling van een termijn waarbinnen de in verordening nr. 337/79 bepaalde minimumprijs door de distilleerder aan de producent moet zijn betaald, als zodanig niet in strijd te zijn met de nagestreefde doeleinden.

12. Voor zover hier van belang wil ik in dit verband nog toevoegen, dat de in geding zijnde 90-dagen-termijn geenszins a priori overbodig lijkt naast de overige in artikel 9 van verordening nr. 2499/82 genoemde termijnen. De met de overlegging van het bewijs van de distillatie beginnende termijn van negentig dagen, waarbinnen het interventiebureau de steun aan de distilleerder moet uitkeren, biedt op zichzelf nog geen enkele garantie met betrekking tot de termijn waarbinnen de producent de minimumaankoopprijs betaald zal krijgen. Wat de met de overlegging van hetzelfde bewijs beginnende termijn van honderdtwintig dagen betreft, kan het misschien op het eerste gezicht wel zo lijken dat de producent hierdoor een zelfde garantie wordt geboden als door een termijn van negentig dagen vanaf de datum van levering van de wijn, maar dat is mijns inziens helemaal niet zo evident.

13. Ten aanzien van de vraag, of er een kennelijke overschrijding van bevoegdheden heeft plaatsgevonden — de enige vraag die in aanmerking behoeft te worden genomen wanneer men wil nagaan, of de Commissie zich aan de haar door de Raad verleende machtiging heeft gehouden —, ben ik dan ook van mening dat niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de voor de betaling aan de producent ingestelde termijn kunnen aantasten.

14. Nu moet dan worden ingegaan op de vraag, of de omstandigheid dat de aan de distilleerder toegekende steun *volledig* wordt teruggevorderd, wanneer deze de minimumaankoopprijs niet binnen de termijn van negentig dagen aan de producent heeft betaald, zich wel verdraagt met het evenredigheidsbeginsel.

15. Het lijkt mij niet overbodig om de op dit gebied in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde beginselen nog eens op een rij te zetten. Zo stelde het Hof ten aanzien van een sanctie zoals het niet vrijgeven van een waarborg wegens de niet-inachtneming van de voor de overlegging van bepaalde bewijzen vastgestelde termijn, dat moet worden onderzocht of de bedoelde termijn

„verder gaat dan hetgeen passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel".[6]

Met betrekking tot een weigering om een waarborg vrij te geven op grond dat de betrokkene niet het bewijs had geleverd, dat bepaalde hoeveelheden boter binnen de bij de gemeenschapsregeling bepaalde termijn waren verwerkt, stelde het Hof, dat om te kunnen vaststellen of een bepaling van gemeenschapsrecht zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel,

„in de eerste plaats (moet) worden nagegaan of de middelen die zij aanwendt om het gestelde doel te bereiken, beantwoorden

6 — Arrest van 20 februari 1979, zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677, r. o. 16; identieke formulering in het arrest van 17 mei 1984, zaak 15/83, Denkavit, Jurispr. 1984, blz. 2171, r. o. 25.

aan het belang van dit doel en, in de tweede plaats, of zij noodzakelijk zijn om het te bereiken".[7]

In zijn arrest van 24 september 1985 in de zaak Man overwoog het Hof, na nog eens te hebben herhaald dat moet worden nagegaan of de aangewende middelen „geschikt en noodzakelijk zijn om het gestelde doel te bereiken":

„Wanneer in dit verband in een gemeenschapsregeling onderscheid wordt gemaakt tussen een hoofdverplichting waarvan de nakoming noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken, en een bijkomende verplichting van voornamelijk administratieve aard, kan die regeling niet zonder miskenning van het evenredigheidsbeginsel een even strenge sanctie stellen op niet-nakoming van de bijkomende verplichting als op niet-nakoming van de hoofdverplichting."[8]

16. In het arrest Maas van 27 november 1986 heeft het Hof de aldus geformuleerde beginselen mijns inziens enigszins gepreciseerd. Hierin overweegt het namelijk, dat voor de beantwoording van een vraag betreffende de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel — in een geval waarin de voorgeschreven termijn voor de verscheping van voor voedselhulp bestemde partijen graan en rijst was overschreden — moet worden nagegaan,

„of de ... in geding zijnde verplichtingen moeten worden beschouwd als hoofdverplichtingen, waarvan de nakoming van fundamenteel belang is voor het goed functioneren van een gemeenschapsregeling en waarvan de niet-nakoming met volledige verbeurte van de waarborg kan worden gesanctioneerd zonder dat dit tot schending van het evenredigheidsbeginsel leidt, dan wel als nevenverplichtingen, waarvan de niet-nakoming niet met dezelfde gestrengheid behoeft te worden gesanctioneerd als de niet-nakoming van een hoofdverplichting".[9]

17. De genoemde precisering bestaat mijns inziens hierin, dat het onderscheid tussen hoofdverplichting en bijkomende verplichting enigszins is gesystematiseerd. In de eerdere rechtspraak was dit onderscheid in het kader van de toepassing van het evenredigheidsbeginsel weliswaar in bepaalde gevallen ter sprake gekomen, maar daarbij werd, anders dan in het arrest Maas, de hoofdverplichting niet zo nauw gekoppeld aan — bij voorbeeld — de sanctie van de volledige verbeurte van de dwangsom. In het reeds genoemde arrest Man overwoog het Hof, dat de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel vereist, dat er niet een even strenge sanctie wordt gesteld op niet-nakoming van de bijkomende verplichting als op niet-nakoming van de hoofdverplichting. Het arrest Maas lijkt te suggereren, dat op schending van een hoofdverplichting per definitie een bepaalde strenge sanctie kan worden gesteld, in casu de volledige verbeurte van een waarborg. In zijn jongste rechtspraak lijkt het Hof dus in zekere zin uit te gaan van het vermoeden, dat het volledige verlies van steun of waarborg een aan de niet-nakoming van een hoofdverplichting evenredige sanctie is. Kan een dergelijk vermoeden echter niet worden weerlegd ? In dit verband wil ik erop wijzen, dat de eerdere arresten van het Hof van een zeker *relativisme* getuigen. Hierin wordt namelijk overwogen dat niet-nakoming van een bijkomende verplichting niet even streng mag worden bestraft als niet-nakoming van een hoofdverplichting, zonder dat echter *uitdrukkelijk* wordt gesteld dat *per definitie* aan het evenredigheidsbeginsel is voldaan, indien de niet-nakoming van een hoofdverplichting met een volledig verlies van steun of waarborg wordt gesanctioneerd.

7 — Arrest van 23 februari 1983, zaak 66/82, Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395, r. o. 8; identieke formulering in het arrest van 1 oktober 1985, zaak 125/83, BDBL, Jurispr. 1985, blz. 3039, r. o. 36.

8 — Zaak 181/84, Jurispr. 1985, blz. 2889, r. o. 20.

9 — Zaak 21/85, Jurispr. 1986, blz. 3537, r. o. 15.

18. In het merendeel van de zaken waarin het Hof ervoor waakte dat niet-nakoming van een bijkomende verplichting niet even streng werd bestraft als niet-nakoming van een hoofdverplichting, was het inderdaad zo, dat de niet-nakoming van de hoofdverplichting met een volledig verlies werd gesanctioneerd. De in verscheidene arresten terug te vinden overweging, dat de in een bepaalde verordening op de niet-nakoming van een hoofdverplichting gestelde sanctie van volledig verlies onevenredig moet worden geacht wanneer zij in dezelfde verordening op de niet-nakoming van een nevenverplichting wordt gesteld, betekent mijns inziens niet noodzakelijkerwijs, dat niet-nakoming van een hoofdverplichting altijd met volledig verlies kan worden gesanctioneerd. Zo ook kan uit het feit dat het Hof het evenredigheidsbeginsel niet geschonden achtte toen de niet-nakoming van een verplichting waarvan de kwalificatie als wezenlijke verplichting of hoofdverplichting uitdrukkelijk werd gekoppeld aan het gevaar, dat aan het onder de steunregeling vallende produkt een andere bestemming zou worden gegeven — zoals in het arrest van 2 december 1982 in de zaak RU-MI [10] — of aan het gevaar van speculatie — zoals in het eerder genoemde arrest Fromançais —, met het volledige verlies van steun of waarborg werd bestraft, niet worden afgeleid, dat de *geringste* schending van iedere hoofdverplichting, van welke aard ook, zonder miskenning van het evenredigheidsbeginsel *altijd* met het volledige verlies van de steun of de waarborg kan worden gesanctioneerd.

19. Ook uit het arrest Maas zelf valt wat dit betreft een en ander op te maken. Na eerst te hebben vastgesteld dat de verplichting om de goederen binnen een bepaalde termijn te verschepen, onbetwistbaar een hoofdverplichting is, overwoog het Hof namelijk:

„Bij zeetransport kan een vertraging van enige dagen bij de verscheping van de goederen en bij het vertrek van het schip echter niet als een schending van die verplichting worden beschouwd." [11]

Door vervolgens te overwegen, dat niet werd betwist dat het schip tijdig in de haven van bestemming was aangekomen en dat derhalve moest worden geconcludeerd, dat „een lichte overschrijding van de verschepingstermijn" de verbeurte van de waarborg niet rechtvaardigde, wanneer zij het „goed functioneren van het voedselhulpsysteem" niet schaadde, heeft het Hof dus een correctief aangebracht op het beginsel, dat het evenredigheidsbeginsel niet wordt geschonden indien de niet-nakoming van een hoofdverplichting met volledig verlies van steun of waarborg wordt gesanctioneerd. Bij dit correctief gaat het dus wel te verstaan om een beoordeling van het betrokken verzuim. Het komt er in feite op neer, dat niet-nakoming van een hoofdverplichting weliswaar in beginsel met volledig verlies kan worden gesanctioneerd, maar dat niet iedere niet-nakoming van een dergelijke verplichting per definitie een schending oplevert die die sanctie meebrengt.

20. Het Hof lijkt dus te erkennen, dat het beginsel volgens hetwelk de niet-nakoming van een hoofdverplichting wordt afgestraft met een sanctie zoals het volledige verlies, enigszins kan worden afgezwakt. In feite geeft het Hof hiermee te kennen, dat het evenredigheidsbeginsel ook bij de niet-nakoming van hoofdverplichtingen een rol kan blijven spelen, ondanks het feit dat eerder is gesteld, dat de sanctie van volledig verlies in beginsel geen schending van het evenredigheidsbeginsel kan opleveren. Zo men er derhalve, gelijk het Hof, van uitgaat, dat op het gebied van de niet-nakoming van hoofdverplichtingen niet elk evenredigheidsvereiste is komen te vervallen, zou het dan niet in de rede liggen om het accent te leggen op de in de vóór het arrest Maas gewezen arresten gebezigde formuleringen? Zoals we hebben gezien, gebruikt het Hof twee verschillende, elkaar aanvullende formuleringen. Volgens de eerste moet voor de beantwoording van de vraag, of een bepaling van gemeenschapsrecht zich met het evenredigheidsbeginsel verdraagt, in de eerste plaats worden nagegaan of zij middelen aanwendt die beantwoorden aan het belang van het door haar nagestreefde doel en, in de

10 — Zaak 272/81, Jurispr. 1982, blz. 4167.

11 — Zaak 21/85, reeds aangehaald, r. o. 17.

tweede plaats, of die middelen noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. Met de tweede formulering herinnert het Hof eraan, dat op niet-nakoming van een bijkomende verplichting niet een even strenge sanctie kan worden gesteld als op niet-nakoming van een hoofdverplichting. Deze formuleringen lijken mij in voldoende mate te beantwoorden aan het doel van de door het Hof te verrichten evenredigheidstoetsing. Ik ben namelijk van mening, dat de rechtspraak van het Hof vooral is ingegeven door het streven, geen enkele activiteit van het evenredigheidsvereiste uit te sluiten, en dat tegen deze achtergrond de twee genoemde formuleringen, die van de nodige soepelheid getuigen, de voorkeur verdienen boven een formulering waarin een te nauwe koppeling wordt aangebracht tussen het begrip hoofdverplichting en een bepaald type sanctie. In de verdere discussie zal ik dan ook uitgaan van deze soepele benadering, die duidelijk meer geëigend is om het evenredigheidsbeginsel volledig tot zijn recht te doen komen.

21. Om vast te stellen of het evenredigheidsbeginsel in casu in acht is genomen, moet om te beginnen worden nagegaan, met welk oogmerk de in geding zijnde verplichting werd vastgesteld. Aangezien het hier om de termijn van negentig dagen gaat, moet te rade worden gegaan bij de elfde overweging van de considerans van verordening nr. 2499/82. Hierin wordt overwogen, dat „dient te worden bepaald dat de gewaarborgde minimumprijs over het algemeen binnen zodanige termijnen moet worden betaald aan de producenten dat dezen een winst maken die vergelijkbaar is met die welke zij bij een normale verkoop zouden maken". [12] In aanmerking genomen het algemene doel van de regeling van de preventieve distillatie komt het er in eerste instantie op aan, dat een groot aantal producenten wordt gestimuleerd om wijn van ontoereikende kwaliteit niet op de markt af te zetten, maar deze aan distilleerders te verkopen. Vanuit dit oogpunt moet de verkoop aan de distilleerders voor de producenten aantrekkelijk worden gemaakt. Dit wordt voor een deel bereikt doordat er een door de distilleerders aan de producenten te betalen minimumaankoopprijs wordt bepaald. Een ander aantrekkelijk element hangt samen met de termijn waarbinnen deze aan koopprijs moet worden betaald, in zoverre dat het van belang is dat de producenten bij verkopen met het oog op distillatie niet later betaald krijgen dan bij een normale verkoop het geval zou zijn. Op dit laatste punt wordt in de elfde overweging van de considerans sterk de nadruk gelegd. In dit opzicht kan de eis dat betaling moet plaatsvinden binnen termijnen die vergelijkbaar zijn met de in de handel gebruikelijke termijnen, worden geacht van wezenlijk belang te zijn voor het goed functioneren van de regeling van de preventieve distillatie.

22. Betekent dit ook dat het noodzakelijk is, de distilleerder een dwingende termijn van negentig dagen voor te schrijven, bij de minste overschrijding waarvan deze de steun volledig verloren ziet gaan ? Wil men deze vraag bevestigend beantwoorden, dan moet men in zekere zin erkennen, dat reeds de geringste termijnoverschrijding — zelfs van één dag — tot gevolg zou hebben, dat in het kader van de preventieve distillatie de wijn niet wordt betaald onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met die welke in het normale handelsverkeer gelden, en dat reeds de kleinste tolerantie de producenten ervan zou weerhouden, hun wijn aan de distilleerders te verkopen. Er is niets in het dossier dat erop wijst, dat een geringe overschrijding van de 90-dagen-termijn dergelijke gevolgen zou hebben. Integendeel, men kan zich zelfs afvragen of de aldus vastgestelde betalingstermijn niet wat verder gaat dan het in de elfde overweging van de considerans geformuleerde vereiste van „vergelijkbare winst". Wanneer men namelijk de in de Bondsrepubliek Duitsland in de wijnbouwsector geldende handelsgebruiken in aanmerking neemt, zoals deze in casu voor het Hof ter sprake zijn gebracht, lijkt de in verordening nr. 2499/82 vastgestelde termijn, die begint te lopen op het moment waarop de wijn in de distilleerderij wordt binnengebracht, korter te zijn dan de normaal in de handel geldende termijn, die ingaat op het moment waarop de distilleerder de factuur ontvangt. Tegen deze achtergrond is het toch op zijn minst moeilijk om staande te houden, dat iedere termijn-

12 — Eerste zin.

overschrijding, hoe gering ook, de producent in een situatie brengt waarin hij zich minder goed behandeld zou kunnen achten dan bij een normale verkoop. Het is zelfs waarschijnlijk, dat een betaling waarbij de in de verordening voorgeschreven termijn met enkele dagen wordt overschreden, nog plaatsvindt binnen de in het Duitse handelsverkeer gebruikelijke termijn.

23. Ofschoon natuurlijk rekening moet worden gehouden met de beoordelingsmarge waarover de Commissie bij de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de in het kader van een gemeenschappelijke marktordening geldende regeling beschikt, valt dan ook reeds op het eerste gezicht te betwijfelen of het wel absoluut noodzakelijk is om een termijnoverschrijding van enkele dagen met een volledig verlies van de steun te sanctioneren, ten einde het goed functioneren van de regeling van de preventieve distillatie te waarborgen en — in het kader hiervan — te verzekeren, dat de betaling aan de producent plaatsvindt onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met de in de handel gebruikelijke voorwaarden.

24. Ook vanuit een ander gezichtspunt kan worden betwijfeld, of het wel noodzakelijk is om reeds de geringste overschrijding van de 90-dagen-termijn met een volledig verlies van de steun te sanctioneren. Gaat men er namelijk van uit, dat het voor het goed functioneren van de regeling absoluut is vereist, dat betaling plaatsvindt binnen een termijn die vergelijkbaar is met de in de handel gebruikelijke termijnen, dan is het geenszins evident dat de gewenste waarborg niet ook had kunnen worden geboden door de steun naar rato van de omvang van de overschrijding te verminderen. In het kader van de bij verordening nr. 2499/82 ingevoerde regeling kan de distilleerder de minimumaankoopprijs aan de producent betalen omdat hij er zeker van is, dat hij de steun krijgt uitgekeerd. De gemachtigde van de Commissie heeft ter terechtzitting met name dit punt beklemtoond. Dit betekent, dat iedere vermindering van de steun, kan leiden tot vermindering van de winst die de distilleerder van de transactie verwacht. Onder deze omstandigheden kan worden aangenomen, dat het vooruitzicht van een aanzienlijke, doch gedeeltelijke vermindering van de steun, voor de distilleerder op zich al een voldoende stimulans vormt om de gestelde termijn te respecteren.

25. Tot slot wil ik nog iets zeggen over de bepalingen van artikel 12 van verordening nr. 2499/82, die betrekking hebben op het geval dat de gedistilleerde hoeveelheid wijn niet overeenkomt met de contractueel overeengekomen hoeveelheid. Er is namelijk bepaald, dat het interventiebureau de steun uitkeert voor de hoeveelheid wijn die werkelijk is gedistilleerd, zolang het verschil met de in het contract vermelde hoeveelheid binnen een tolerantiegrens van 10% blijft. A contrario valt hieruit op te maken, dat bij een verschil van meer dan 10% helemaal geen steun meer wordt uitgekeerd. Het is volkomen begrijpelijk, dat de gemeenschapsregeling rekening houdt met zich buiten de wil van de betrokken marktdeelnemers voordoende omstandigheden die een vermindering van de werkelijk gedistilleerde hoeveelheid tot gevolg hebben. Opgemerkt moet echter worden, dat aangezien het een regeling inzake preventieve distillatie betreft, waarmee wordt beoogd de stabiliteit op de markt te handhaven door zoveel mogelijk wijnen van ontoereikende kwaliteit aan de markt te onttrekken, verordening nr. 2499/82 *forfaitair* een tolerantie van 10% toestaat met als enige gevolg, dat het uitgekeerde steunbedrag proportioneel wordt verminderd. Dit neemt niet weg, dat met de regeling van de preventieve distillatie eerst en vooral wordt beoogd, wijn uit de markt te nemen. Hiertoe dienen de verschillende in verordening nr. 2499/82 voorziene mechanismen. De Commissie heeft echter geoordeeld, dat een afwijking in de hoeveelheid van minder dan 10%, *zonder dat hiervan de oorzaken worden nagegaan*, verenigbaar is met een gedeeltelijke uitkering van de steun, terwijl de overschrijding — hoe gering ook — van een termijn die geen betrekking heeft op de belangrijkste doelstelling van de regeling van preventieve distillatie, maar op een van de verplichtingen die dat doel helpen te berei-

ken, met het verlies van het gehele steunbedrag wordt gesanctioneerd.

26. Waar het volgens de Commissie mogelijk is, dat de steun in geval van een vermindering van de gedistilleerde hoeveelheid — zolang de 10%-grens niet wordt overschreden — proportioneel wordt uitgekeerd, zonder dat daardoor de wezenlijke doeleinden van de preventieve-distillatieregeling in gevaar worden gebracht, kan mijns inziens dan ook moeilijk worden verdedigd, dat een regeling waarbij reeds de *geringste* overschrijding van de aan de distilleerder opgelegde betalingstermijn met het verlies van het volledige steunbedrag wordt gesanctioneerd, ter bereiking van die wezenlijke doeleinden absoluut noodzakelijk is. Het gaat mijns inziens niet om de vraag, of, zoals de Commissie suggereert, door menselijke onachtzaamheid begane misstappen minder gemakkelijk zijn te verontschuldigen dan chemische processen, zoals verdamping. Het komt er veeleer op aan, in hoeverre de verwezenlijking van de genoemde doelstellingen door de niet-nakoming van deze of gene verplichting in gevaar wordt gebracht. Ik heb in het dossier echter niets kunnen ontdekken wat de conclusie rechtvaardigt, dat een overschrijding van de betalingstermijn met enkele dagen een dusdanige bedreiging vormt, dat er aanzienlijk strengere gevolgen aan moeten worden verbonden dan aan een vermindering van de werkelijk uit de markt genomen hoeveelheid wijn.

27. Tot slot wil ik nog iets zeggen over de innerlijke samenhang van verordening nr. 2499/82. Men kan niet anders dan verstelt staan over deze wonderlijke mengeling van uitdrukkelijk voorziene en impliciet geregelde sancties, en over het naast elkaar voorkomen van hoofdverplichtingen en bijkomende verplichtingen, waarvan de niet-nakoming even streng wordt gesanctioneerd, namelijk met het verlies van het volledige steunbedrag, zulks in strijd met de door de Commissie zelf aangehaalde rechtspraak van het Hof. Artikel 9, lid 2, derde alinea, is wat dit betreft in twee opzichten illustratief, aangezien het uitdrukkelijk bepaalt dat het steunbedrag volledig verloren gaat ingeval het bewijs van de nakoming van een nevenverplichting niet binnen een bepaalde termijn is geleverd, en impliciet dezelfde sanctie voorziet voor het geval dat de verplichting zelf niet is nagekomen. Tot slot wil ik opmerken, dat de vraag of de bij verordening nr. 2499/82 ingevoerde regeling beoogt te verhinderen, dat de distilleerder de steun ontvangt alvorens hij de minimumprijs aan de producent heeft betaald, of dat zij dit juist mogelijk wil maken, na lezing van het dossier en de ter terechtzitting afgelegde verklaringen nog geenszins is opgehelderd. De verordening laat beide mogelijkheden open, afhankelijk van de financiele middelen en de goede wil van het interventiebureau. Dit draagt er uiteraard niet toe bij, de interne logica van deze regeling tot uitdrukking te brengen of de werkelijke betekenis van de in geding zijnde termijn en de eventuele overschrijding ervan zo nauwkeurig mogelijk te bepalen. Ook vanuit dit oogpunt valt moeilijk vol te houden, dat het verlies van het volledige steunbedrag een door noodzaak ingegeven sanctie is.

28. Samenvattend ben ik dan ook van mening, dat het vereiste van een betalingstermijn die vergelijkbaar is met de in de normale handelsbetrekkingen gebruikelijke termijnen, weliswaar van wezenlijk belang was voor de bij verordening nr. 2499/82 ingevoerde preventieve-distillatieregeling, en dat het op de weg van de Commissie lag om de lengte van deze termijn te bepalen, maar dat niet is komen vast te staan dat iedere overschrijding, hoe gering ook, van de vastgestelde termijn de wezenlijke doelstellingen van de regeling zozeer in gevaar bracht, dat zij hoe dan ook met het verlies van het gehele steunbedrag moest worden gesanctioneerd. In zoverre is het evenredigheidsbeginsel dus miskend.

29. Ik stel het Hof dan ook voor, voor recht te verklaren:

„Artikel 9, lid 2, derde alinea, van verordening (EEG) nr. 2499/82 is ongeldig voor zover het bepaalt, dat iedere overschrijding van de termijn waarbinnen de distilleerder de minimumaankoopprijs aan de producent moet betalen, het verlies van het gehele steunbedrag tot gevolg heeft."