In de zaak 122/78

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

S A BUITONI

en

FONDS D'ORIENTATION ET DE RÉGULARISATION DES MARCHÉS AGRICOLES

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid en de uitlegging van artikel 3 van verordening nr. 499/76 van de Commissie van 5 maart 1976 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 193/75 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten (PB van 1976, nr. L 59, blz. 18),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

Ingevolge verordening nr. 193/75 van de Commissie van 17 januari 1975, hou-

dende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten (PB van 1975, nr. L 25, blz. 10) is de afgifte van invoer- en uitvoercertificaten door de nationale interventiebureaus afhankelijk van het stellen van een waarborg als garantie dat aan de verplichting tot in- of uitvoer zal worden voldaan tijdens de geldigheidsduur van de certificaten. In artikel 17, leden 2 en 3, van deze verordening wordt bepaald, dat het vrijgeven van de waarborg afhankelijk wordt gesteld van de overlegging van het bewijs dat de douaneformaliteiten bij in- of uitvoer zijn vervuld, welk bewijs wordt geleverd door overlegging van het exemplaar nr. 1 van het certificaat, dat is geviseerd door het kantoor waar de douaneformaliteiten zijn vervuld. Volgens artikel 18, lid 1, van de verordening wordt de waarborg vrijgegeven „zodra de in artikel 17, leden 2 en 3, bedoelde bewijzen zijn geleverd."

Bovengenoemde verordening is gewijzigd bij verordening nr. 499/76 van de Commissie van 5 maart 1976; in artikel 3 hiervan werd aan artikel 18 van verordening nr. 193/75 een vierde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

„4. Indien de in artikel 17, lid 2 en lid 33, bedoelde bewijzen, behalve in geval van overmacht, niet binnen zes maanden na de laatste dag van de geldigheidsduur van het certificaat zijn geleverd, wordt de waaarborg verbeurd."

Deze bepaling wordt in de derde overweging van de verordening gemotiveerd als volgt: „voor een goed administratief beheer dient te worden bepaald dat, behalve in geval van overmacht, de voorgeschreven bewijzen voor de vrijgeving van de waarborg binnen een redelijke termijn moeten worden geleverd."

De firma Buitoni, naamloze vennootschap naar Frans recht, kreeg op 19 november 1976 vier invoercertificaten voor 2900 ton tomatenpuree uit derde landen en stelde hiervoor een overeenkomstige waarborg van FF 163 270. De afgegeven certificaten waren geldig tot 1 februari 1977. De firma verrichtte de invoer tijdens de geldigheidsduur van de certificaten, maar liet na, binnen zes maanden na de vervaldatum van de certificaten (dat wil zeggen vóór 1 augustus 1977) aan het Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles (FORMA), het Franse interventiebureau, de bewijzen van invoer over te leggen.

Bij brief van het FORMA van 28 augustus 1977 werd van de firma Buitoni betaling van de waarborgsom gevorderd. Op 6 september 1977 legde zij aan het FORMA het bewijs over dat zij binnen de gestelde termijn aan haar invoerverplichting had voldaan, en verzocht zij om vrijgifte van de waarborg. Dit verzoek werd door het FORMA op 26 oktober 1977 afgewezen.

De firma Buitoni stelde daarop tegen besluit tot afwijzing van het verzoek om vrijgifte van de waarborg beroep in bij het Tribunal administratif te Parijs wegens overschrijding van bevoegdheid.

Zij betoogde voor deze rechterlijke instantie dat artikel 3 van verordening nr. 499/76 in strijd was met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht voorzover hierin de regel van evenredigheid van een sanctie, alsmede het doel en de geest van de communautaire waarborgregeling worden miskend.

Bij vonnis van 22 maart 1978 besloot het Tribunal administratif te Parijs onder verwijzing naar de door Buitoni aangevoerde middelen, de procedure te schorsen en het Hof van Justitie te verzoeken, bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van artikel 3 van verordening nr. 499/76.

Het verwijzingsvonnis is op 25 mei 1978 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerking ingediend door de firma Buitoni, door de Franse regering, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van's Hofs Statuut-EEG

Volgens de *firma Buitoni, verzoekster in het hoofdgeding,* heeft de communautaire waarborgregeling enerzijds ten doel, te garanderen dat aan de vrijwillig aanvaarde verplichting om in of uit te voeren wordt voldaan, en anderzijds, de Gemeenschap en de Lid-Staten een nauwkeurig beeld te verschaffen van de ontwikkelingen in het handelsverkeer binnen en buiten de Gemeenschap.

Uit deze regeling en uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de (secundaire) doelstelling van economische prognose zulke drastische maatregelen als die van artikel 3 van verordening nr. 499/76 geenszins rechtvaardigt. Deze maatregelen dienen derhalve ongeldig te worden verklaard wegens onverenigbaarheid met de fundamentele beginselen van gemeenschapsrecht en met de grondslagen van de waarborgregeling.

Enerzijds maakt artikel 3 van verordening nr. 499/76 inbreuk op het evenredigheidsbeginsel, een door het Hof van Justitie erkend algemeen beginsel van gemeenschapsrecht (zie arrest van 17 december 1970 in de zaak 11/70, Jurispr. 1970, blz. 1125). De voor het marktevenwicht noodzakelijke statistische registratie kan immers geen *onredelijke* maatregel rechtvaardigen, waar het ingevoerde stelsel toch voornamelijk erop gericht is, de handelaren te dwingen hun importen of exporten te verrichten. Het zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, op niet-nakoming van de verplichting, welke de waarborg dient te garanderen, dezelfde sanctie toe te passen als op de enkele vertraging bij de overlegging van het bewijs van een op correcte wijze en binnen de gestelde termijn nagekomen verplichting. Het is in strijd met het evenredigheidsbeginsel en met de beginselen van gelijke behandeling en van gelijkheid ten aanzien van openbare lasten, dat een handelaar die zijn verplichting gedeeltelijk is nagekomen en die binnen het tijdsbestek van zes maanden het bewijs heeft geleverd van deze gedeeltelijke uitvoering van zijn verplichting, minder zwaar wordt gestraft dan degene die zijn verplichting volledig is nagekomen, doch hiervan niet binnen de door de verordening nr. 499/76 gestelde termijn het bewijs heeft overgelegd.

Volgens verzoekster had de Gemeenschap hetzij de Lid-Staten de nationale bepalingen inzake sancties bij verzuim moeten laten toepassen, hetzij moeten voorzien in een minder zware straf met billijkheidsmaatregelen.

Overeenkomstig het algemene billijkheidsbeginsel had de Commissie bovendien moeten bepalen, dat vóór het verstrijken van de termijn een ingebrekestelling moest worden verzonden.

Verzoekster betoogt anderzijds dat artikel 3 van verordening nr. 499/76 inbreuk maakt op de waarborgregeling. De waarborg vormt immers slechts een garantie voor de nakoming van een vrijwillig aangegane verplichting (zie's Hofs arrest van

11 mei 1977 in de zaken 99 en 100/76, Jurispr. 1977, blz. 861). Artikel 3 moet slechts bijdragen tot een beter statistisch onderzoek van de marktgegevens. Het is echter duidelijk dat ter bereiking van de in de verordening gestelde doeleinden niet hoefde te worden voorzien in een volledige verbeurdverklaring van de waarborg.

Het doel van de waarborg wordt derhalve door verordening nr. 499/76 wezenlijk gewijzigd, omdat deze ertoe strekt de waarborg tot een statistisch instrument te maken dat in strijd is met het stelsel van in- en uitvoercertificaten dat hoofdzakelijk ten doel heeft de handelaren aan te sporen hun aanvankelijk op zich genomen verplichting na te komen.

Voor het geval dat verordening nr. 499/76 geldig wordt geacht vordert verzoekster subsidiair dat het Hof het niet overleggen van het certificaat binnen de termijn van zes maanden in het onderhavige geval uitlegt als een gevolg van abnormale, met overmacht gelijk te stellen omstandigheden. Verzoekster is het slachtoffer geworden van een desorganisatie van haar administratie gedurende de vakantieperiode. Aangezien zij haar invoer tijdens de geldigheidsduur van de certificaten had verricht, had zij er geen enkel belang bij, haar waarborg te verliezen. Verzoekster vraagt om een liberale uitlegging, zodat haar waarborg kan worden vrijgegeven.

Verzoekster concludeert dat verordening nr. 499/76 ongeldig dient te worden verklaard, doordat zij inbreuk maakt op de beginselen van evenredigheid, billijkheid en gelijkheid ten aanzien van de openbare lasten, en in strijd is met de waarborgregeling door van het waarborgbeginsel een ander gebruik te maken dan oorspronkelijk was bedoeld. Subsidiair verzoekt zij, voor het geval dat het Hof de verordening geldig acht, het begrip termijn in liberale zin uit te leggen en te oordelen dat de waarborg in het onderhavige geval niet hoefde te worden betaald.

De *Franse regering* beoordeelt de betrokken bepaling niet uit juridisch oogpunt, maar geeft in het kort weer hoe de zaak voor de Franse rechter lag in verband met de communautaire regeling.

De *Commissie* herinnert eraan dat vóór de invoering van de bestreden bepalingen de termijn waarna de waarborg werd verbeurd per Lid-Staat verschilde, hetgeen volgens haar leidde tot een discriminerende behandeling van de handelaren en een verstoring teweeg bracht van de waarborgregeling die de Gemeenschap in staat stelt de marktsituatie nauwkeurig te volgen. Daarbij kwam nog de noodzaak op administratief vlak, een termijn vast te stellen na afloop waarvan het dossier definitief zou worden gesloten.

De Commissie betwist de stelling dat de bepalingen van artikel 3 van verordening nr. 499/76 niet evenredig zijn aan het beoogde doel en meent dat een termijn van zes maanden meer dan redelijk is voor de enkele overlegging van stukken, vooral indien men rekening houdt met het feit dat deze termijn begint te lopen vanaf het einde van de geldigheidsduur van de certificaten. Bovendien wordt in de verordening een uitzondering gemaakt voor de gevallen waarin het voor de handelaar ten gevolge van overmacht onmogelijk is de documenten over te leggen.

De termijn van zes maanden is rechtens geenszins als een fatale termijn, doch als een regelende termijn (délai d'ordre) te kwalificeren. Zolang de handelaar immers niet heeft bewezen dat transactie waarvoor de certificaten zijn verleend heeft plaatsgehad, mag de administratie op grond van een juridische fictie ervan

uitgaan dat genoemde transactie niet is verricht. In tegenstelling tot wat verzoekster in het hoofgeding stelt worden de bewijzen derhalve wel degelijk van de handelaar geëist om het algehele stelsel van certificaten en waarborgen te doen eerbiedigen.

De Commissie concludeert dat het den Hove behage, vast te stellen dat bij onderzoek van de door het Tribunal administratif de Parijs gestelde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 3 van verordening nr. 499/76 kunnen aantasten.

III — Mondelinge behandeling

Verzoekster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door L. Funck-Brentano, advocaat te Parijs, en de Commissie der Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde P. Kalbe en bijgestaan door J. Delmoly, lid van de juridische dienst, hebben mondelinge opmerkingen gemaakt. De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 30 januari 1979 conclusie genomen.

In Rechte

1 Bij vonnis van 22 maart 1978 heeft het Tribunal de Paris krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een vraag gesteld over de geldigheid en de uitlegging van artikel 3 van verordening nr. 499/76 van de Commissie van 5 maart 1976 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 193/75 van 17 januari 1975 (PB van 1975, nr. L 25, blz. 10) houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixaticertificaten voor landbouwprodukten (PB van 1976, nr. L 59, blz. 18).

2 Blijkens het verwijzingsvonnis heeft verzoekster in het hoofdgeding onder voorbehoud van waarborgstelling invoercertificaten verkregen voor een hoeveelheid tomatenpuree uit derde landen en is zij tijdens de geldigheidsduur van de certificaten tot invoer van deze waar overgegaan, waarna het Franse interventiebureau echter besloot de waarborg niet vrij te geven op grond dat verzoekster had nagelaten de invoerbewijzen binnen de in artikel 3 van verordening nr. 499/76 genoemde termijn over te leggen.

3 Voor de nationale rechter bij wie zij beroep heeft ingesteld tegen dit besluit voerde verzoekster tegen de geldigheid van artikel 3 van verordening nr. 499/76 met name aan, dat het evenredigheidsbeginsel was geschonden en dat dit artikel bovendien in strijd was met het doel en de geest van de communau-

4 taire waarborgregeling. In het licht van deze overwegingen verzocht de nationale rechter het Hof, bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van genoemd artikel.

5 Krachtens verordening nr. 193/75 van de Commissie van 17 januari 1975 is de afgifte van invoer- en uitvoercertificaten door de nationale interventiebureaus afhankelijk van het stellen van een waarborg die — volgens de zesde overweging van deze verordening —, dient als garantie dat aan de verplichting tot in- of uitvoer zal worden voldaan tijdens de geldigheidsduur van de certificaten.

6 Volgens het bepaalde in artikel 17, lid 2, van de verordening wordt het vrijgeven van de waarborg afhankelijk gesteld van de overlegging van het bewijs dat de douaneformaliteiten bij in- of uitvoer zijn vervuld, welk bewijs ingevolge lid 3 van dit artikel wordt geleverd door overlegging van het exemplaar nr. 1 van het certificaat geviseerd door het bureau waar deze formaliteiten zijn vervuld.

7 Luidens artikel 18, lid 1, van de verordening wordt de waarborg vrijgegeven „zodra de in artikel 17, leden 2 en 3, bedoelde bewijzen zijn geleverd."

8 Krachtens artikel 18, leden 2 en 3 van deze verordening wordt de waarborg geheel verbeurd indien de ingevoerde of uitgevoerde netto hoeveelheid minder dan 5 % van de in het certificaat vermelde netto hoeveelheid bedraagt, maar kunnen de Lid-Staten deze vrijgeven in evenredigheid met de hoeveelheden produkt welke gelijk zijn aan of hoger dan dit percentage, waarvoor de in artikel 17, leden 2 en 3, bedoelde bewijzen zijn geleverd.

9 In artikel 3 van verordening nr. 499/76 is aan artikel 18 van verordening nr. 193/75 een vierde lid toegevoegd, volgens hetwelk de waarborg wordt verbeurd indien de bewijzen, behalve in geval van overmacht, niet binnen zes maanden na de laatste dag van de geldigheidsduur van het certificaat zijn

10 geleverd. Volgens de bewoordingen van de derde overweging van verordening nr. 499/76 is deze bepaling ingevoerd „voor een goed administratief beheer."

11 Verweerster in het hoofdgeding betoogde met name dat het in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, op niet-nakoming van de invoerverplichting welke de waarborg dient te garanderen, dezelfde sanctie toe te passen als op de enkele vertraging bij de overlegging van de bewijzen van een op correcte wijze en binnen de voorgeschreven termijnen nagekomen verplichting.

12 De Commissie draagt in haar schriftelijke opmerkingen voor, dat artikel 3 van verordening nr. 499/76 gerechtvaardigd is doordat vóór de invoering van deze bepaling de termijn waarna de waarborg werd verbeurd per Lid-Staat verschilde, hetgeen zowel leidde tot een discriminerende behandeling van de ondernemingen als tot verstoring van de waarborgregeling, die de
13 Gemeenschap in staat stelt de marktsituatie nauwkeurig te volgen. Daarbij kwam nog de noodzaak op administratief vlak, een vervaldatum vast te stellen voor de definitieve sluiting van de dossiers.

14 Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Commissie echter bovendien gewezen op het belang van de informatieve functie welke in het kader van het stelsel van invoer- en uitvoercertificaten toekomt aan de overlegging door de ondernemingen aan de bevoegde nationale organen van de bewijzen dat de invoer of uitvoer heeft plaatsgehad en wel, in de vorm van het exemplaar nr. 1 van het certificaat, geviseerd door het bureau waar de douaneformaliteiten zijn vervuld.

15 Alleen op deze wijze immers komen de nationale organen en, via deze, de communautaire autoriteiten precies te weten hoeveel transacties daadwerkelijk op grond van deze certificaten zijn verricht.

16 Wat het probleem van de evenredigheid betreft dient te worden onderzocht of de in artikel 3 van verordening nr. 499/76 bedoelde sanctie wegens overschrijding van de in deze bepaling voorgeschreven termijn voor overlegging van de bewijzen, verder gaat dan hetgeen passend en noodzakelijk is ter

17 bereiking van het beoogde doel. In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat blijkens de zesde overweging van verordening nr. 193/75, de waarborgregeling dient als garantie dat aan de vrijwillig aangegane verplichting tot in- of uitvoer zal worden voldaan tijdens de geldigheidsduur
18 van de daartoe afgegeven certificaten. Zoals reeds gezegd is de voor schending van deze verplichting vastgestelde sanctie krachtens artikel 18, leden 2 en 3 van deze verordening, in wezen evenredig aan de mate waarin niet aan de verplichting is voldaan.

19 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.

20 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 — niet-nakoming 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.

21 Hoewel de Commissie, gelet op de moeilijkheden als gevolg van de tardieve overlegging van de bewijzen gerechtigd was de termijn van artikel 3 van verordening nr. 499/76 voor de overlegging van de bewijzen vast te stellen, had zij de overschrijding van deze termijn slechts mogen bestraffen met een voor de justitiabelen aanmerkelijk minder zware sanctie dan volledige verbeurte van de waarborg welke ook beter zou zijn aangepast aan de praktische gevolgen van een dergelijke nalatigheid.

22 Zelfs indien een goed administratief beheer vereist dat zaken binnen een bepaalde termijn zijn afgehandeld, dient immers toch te worden opgemerkt, dat de overschrijding van een dergelijke termijn slechts bij uitzondering zal voorkomen, aangezien dit juist indruist tegen de belangen van de exporteur of de importeur die gewoonlijk streeft naar een zo snel mogelijke vrijgave van de waarborg.

23 Derhalve dient op de door de nationale rechter gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 3 van verordening nr. 499/76 ongeldig is.

Kosten

24 De kosten door de Commissie wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aan-
25 zien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Tribunal administratif de Paris bij vonnis van 22 maart 1978 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 3 van verordening nr. 499/76 van de Commissie van 5 maart 1976 is ongeldig.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op twintig februari negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher