CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO van 13 december 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In het wijnoogstjaar 1986/1987 liet de firma Otto Pressler, verzoekster in het hoofdgeding, 230,28 hectoliter tafelwijn distilleren conform een op 9 juni 1987 door het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (hierna: „Bundesamt") goedgekeurde distillatieaangifte. Bij schrijven van 27 juli 1987 diende verzoekster een steunaanvraag in, onder overlegging van een douanecertificaat ten blijke dat de distillatie overeenkomstig de goedgekeurde distillatieaangifte had plaatsgevonden.

Bij latere controle stelde het Bundesamt vast, dat de voorgeschreven voorraadopgave van druivemost niet vóór de einddatum van 7 september, maar pas op 11 september 1986 was ingediend. Daarop wees het de aanvraag af.

Tussen partijen is in confesso, dat verzoekster heeft voldaan aan alle voorwaarden bedoeld in artikel 41, lid 8, van verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad van 16 maart 1987 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt [1], juncto verordening (EEG) nr. 603/87 van de Commissie van 27 februari 1987 [2], en dat zij derhalve ingevolge artikel 9 van verordening (EEG) nr. 603/87 recht heeft op steun ten bedrage van 22 871,24 DM.

Dit recht komt evenwel te vervallen wegens het bepaalde in artikel 10 bis van verordening (EEG) nr. 2102/84 van de Commissie van 13 juli 1984 betreffende de opgaven van oogsten, produktie en voorraden van wijnbouwprodukten [3], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2459/84 van de Commissie van 20 augustus 1984. [4] Volgens die bepaling komen degenen die verplicht zijn de in artikel 4 van die verordening bedoelde voorraadopgave in te dienen, immers niet in aanmerking voor bepaalde maatregelen, waaronder die bedoeld in artikel 15 van verordening (EEG) nr. 337/79 van de Raad [5], wanneer zij die opgave niet vóór de in artikel 5, lid 3, bepaalde datum, dat wil zeggen uiterlijk op 7 september hebben ingediend.

Het bezwaarschrift dat Otto Pressler tegen de afwijzing van zijn aanvraag had ingediend, werd door het Bundesamt bij beschikking van 4 januari 1988 afgewezen. Het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, waarbij Pressler beroep tot nietigverklaring van die beschikking had ingesteld, besloot de behandeling van de zaak te

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1987, L 84, blz. 1.

2 — PB 1987, L 58, blz. 53.

3 — PB 1984, L 194, blz. 1.

4 — PB 1984, L 231, blz. 5

5 — PB 1979, L 54, blz. 1. De regeling van artikel 15 van verordening (EEG) nr. 337/79 is vervangen door artikel 41 van verordening (EEG) nr. 822/87, op grond waarvan verzoekster de steun heeft aangevraagd.

schorsen ten einde het Hof te vragen, of artikel 10 bis van verordening nr. 2102/84 — gelet op het evenredigheidsbeginsel — geldig is.

2. De Commissie wijst de door de verwijzende rechter geuite twijfels van de hand met de opmerking, dat artikel 10 bis van genoemde verordening nr. 2102/84 niet als een sanctiebepaling kan worden aangemerkt. Zij herinnert eraan, dat het Hof in zijn arrest in zaak C 217/88[6] met betrekking tot een vergelijkbare bepaling — te weten artikel 6, lid 1, van verordening nr. 337/79, dat producenten van bepaalde vrijwillige maatregelen uitsluit wanneeer zij niet voldoen aan hun verplichting om tafelwijn ter distillatie te leveren — oordeelde dat het niet om een sanctieregeling ging, maar slechts om een voorwaarde waaronder producenten voor bepaalde in de verordening voorziene interventiemaatregelen in aanmerking kunnen komen.

De Commissie geeft weliswaar toe, dat de betrokken bepaling met een sanctie gemeen heeft dat zij aan de niet-nakoming van een verplichting een voor de betrokkene nadelig rechtsgevolg verbindt, doch zij wijst erop, dat men volgens de rechtspraak van het Hof pas te doen heeft met een sanctie stricto sensu die ten volle aan het evenredigheidsbeginsel kan worden getoetst, wanneer de maatregel een reeds bestaand recht of althans een gerechtvaardigde verwachting van betrokkene aantast.

3. Ik geef toe, dat het niet gemakkelijk is om een scherp onderscheid te maken tussen bepalingen die verplichtingen of voorwaarden behelzen waarvan de niet-naleving voor de betrokkene nadelige rechtsgevolgen kan hebben, en bepalingen die de betrokkene een voordeel ontzeggen waarop hij redelijkerwijs had mogen rekenen, welke laatste bepalingen sancties in de strikte betekenis van het woord zijn.[7]

Ik geloof echter niet dat de oplossing van dit probleem voor de onderhavige zaak van wezenlijk belang is, daar de twee bovengenoemde gevallen in de rechtspraak van het Hof niet op verschillende wijze worden behandeld. In feite heeft het Hof zijn strenge toetsing aan het evenredigheidsbeginsel niet alleen toegepast op bepalingen die het verlies van een recht of de aantasting van een gerechtvaardigde verwachting inhouden, maar ook op verplichtingen door niet-nakoming waarvan het recht op een voordeel aan de betrokkene voorbijgaat.

In de zaken RU-MI[8] en Société laitière de Gacé[9] heeft het Hof zich immers reeds gebogen over de — overigens in bevestigende zin beantwoorde — vraag, of gemeenschapsbepalingen die het verlies van de steun verbonden aan de niet-naleving van de *voorwaarden inzake verwerking* van bepaalde produkten, strookten met het evenredigheidsbeginsel.

6 — Arrest van 10 juli 1990, zaak C-217/88, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1990, blz. I-2879, r.o. 18.

7 — Dat de scheidingslijn tussen deze twee gevallen niet zo gemakkelijk is te trekken, blijkt uit het feit dat advocaat-generaal Jacobs in genoemde zaak Commissie/Duitsland de betrokken maatregelen als sancties heeft aangemerkt, en dat in de derde overweging van de considerans van verordening nr. 2459/84 van de Commissie, waarbij artikel 10 bis in verordening nr. 2102/84 is ingevoegd, wordt gesproken over de noodzaak „te voorzien in strafmaatregelen die moeten worden toegepast wanneer geen opgaven dan wel onjuiste of onvolledige opgaven zijn ingediend".

8 — Arrest van 2 december 1982, zaak 272/81, Jurispr. 1982, blz. 4167.

9 — Arrest van 2 december 1982, zaak 273/81, Jurispr. 1982, blz. 4193.

Dezelfde toetsing verrichtte het Hof daarna in de zaak Denkavit Nederland[10] met betrekking tot bepalingen die de uitbetaling van steun verbonden aan de naleving van bepaalde voorwaarden van administratieve controle.

In de latere zaak Denkavit France[11], waarin een dwingende termijn voor de indiening van aanvragen voor uitbetaling van monetair compenserende bedragen in het geding was, noemde het Hof verval van recht door te late indiening van het dossier weliswaar het veelal normale gevolg van overschrijding van een dwingende termijn en geen sanctie, maar ging het niettemin na, of de betrokken bepaling noodzakelijk was en in verhouding stond tot het nagestreefde doel.

In de recente zaken Hopermann I[12] en Hopermann II[13] onderzocht het Hof de geldigheid van bepalingen die een vervaltermijn stelden voor indiening van steunaanvragen en voor de verrichting van bepaalde, aan de indiening van de aanvragen voorafgaande handelingen; het Hof achtte die bepalingen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, zij het slechts voorzover de inachtneming van de gestelde termijn *onontbeerlijk is om de goede werking van de steunregeling te verzekeren.*

4. Uit de hier geciteerde rechtspraak blijkt mijns inziens voldoende duidelijk, dat bepalingen die voor de betrokkene nadelige rechtsgevolgen kunnen inhouden, in het algemeen in overeenstemming moeten zijn met het evenredigheidsbeginsel.

Bepalend lijkt mij in dit verband evenmin, dat, zoals de Commissie eveneens betoogt, de litigieuze bepaling niet meer doet dan de betrokkene uit te sluiten van een voordelige maatregel, die op het moment van diens verzuim nog niet is uitgevoerd; het schadebrengend karakter van een bepaling wordt immers niet weggenomen of verminderd door de omstandigheid dat het slechts gaat om het ontnemen van de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor toekomstige, nog niet duidelijk omlijnde voordelen, waarvan de eventuele verlening evenwel uitdrukkelijk in het vooruitzicht is gesteld.

Derhalve moet worden nagegaan, of de in de prejudiciële vraag bedoelde bepaling strookt met het evenredigheidsbeginsel, volgens hetwelk de regel niet verder mag gaan dan passend en noodzakelijk is voor het bereiken van het nagestreefde doel; met name moet worden nagegaan, of de voor het bereiken van het gestelde doel gebruikte middelen in redelijke verhouding staan tot het belang van dat doel, en of zij noodzakelijk zijn om het te bereiken.[14]

5. Voor een beter begrip van de strekking van de litigieuze bepaling is het misschien nuttig de interventieregeling voor de wijnbouwsector kort te beschrijven.

10 — Arrest van 17 mei 1984, zaak 15/83, Jurispr. 1984, blz. 2171.

11 — Arrest van 22 januari 1986, zaak 266/84, Jurispr. 1986, blz. 149.

12 — Arrest van 2 mei 1990, zaak C-357/88, Jurispr. 1990, blz. I-1669.

13 — Arrest van 2 mei 1990, zaak C-358/88, Jurispr. 1990, blz. I-1687.

14 — Zie laatstelijk de arresten van 27 november 1991, zaak C-199/90, Italtrade, Jurispr. 1991, blz. I-5545, r. o. 12; 12 juli 1990, zaak C-155/89, Philipp Brothers, Jurispr. 1990, blz. I-3265, r. o. 34, en 27 juni 1990, zaak C-118/89, Lingenfelser, Jurispr. 1990, blz. I-2637, r. o. 12.

Het voornaamste referentiepunt voor de interventiemaatregelen is de elk jaar vóór 10 december op te stellen produktie- en behoeftenraming, die onder meer de voorraden wijn en druivemost vermeldt (art. 31 van verordening nr. 822/87). Aan de hand van deze gegevens wordt beslist over de verlening van steun voor opslag (art. 32 van verordening nr. 822/87), die de grondslag vormt voor de steun voor het elders onderbrengen van de wijn (art. 34 van verordening nr. 822/87) en voor de in artikel 42 van verordening nr. 822/87 geregelde steun voor distillatie.

Op basis van deze raming en van de door de Lid-Staten vóór 15 februari te verstrekken kennisgevingen van de produktie en de oogst wordt vervolgens, vóór 28 februari, beslist, of tot verplichte distillatie moet worden overgegaan (art. 39). Die beslissing is op haar beurt bepalend voor de automatische openstelling van de „ondersteunende" distillatie, bedoeld in artikel 41 van verordening nr. 822/87, waarvoor verzoekster in het hoofdgeding steun had aangevraagd.

Zoals gezegd, is de inachtneming van 10 december, de datum waarop de Commissie de produktie- en behoeftenraming uiterlijk moet opstellen, een belangrijk referentiepunt voor het waarborgen van de goede werking van het systeem. Om die reden legt verordening nr. 2102/84 de betrokken marktdeelnemers de verplichting op, de nationale instanties vóór 7 september opgave te doen van de per 31 augustus in voorraad zijnde hoeveelheden most en wijn (art. 5, lid 3), en bepaalt zij, dat de Lid-Staten die opgaven vóór 30 november aan de Commissie moeten doorgeven (art. 8, lid 2).

De datum van 7 september — bij overschrijding waarvan ingevolge de hier in geding zijnde bepaling de mogelijkheid om voor bepaalde, in de verordening genoemde voordelen in aanmerking te komen, vervalt — is, naar de Commissie heeft verklaard, gekozen om zo snel mogelijk na 31 augustus — het einde van het wijnoogstjaar — betrouwbare gegevens te verkrijgen, en om de nationale autoriteiten voldoende tijd te laten om deze opgaven te verzamelen, te verwerken en door te geven.

6. Uit de hierboven beschreven regeling blijkt, dat er ontegenzeglijk een verband bestaat tussen de vrijwillige deelname aan een maatregel in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt en het indienen van voorraadopgaven, aangezien die opgaven de Commissie in staat stellen de situatie op de markt te beoordelen en de nodige maatregelen te treffen. Het is evenzeer duidelijk, dat voor de indiening van die opgaven termijnen moeten worden gesteld om een goede afwikkeling van de interventiemaatregelen te verzekeren.

Gelet op het feit, dat de datum van 7 september zeer kort na het einde van het wijnoogstjaar valt en de nationale instanties nog 80 dagen laat om de opgaven te verzamelen, te bewerken en aan de Commissie door te zenden, lijkt het doel, de Commissie tijdig van betrouwbare informatie te verzekeren, evenwel geenszins in gevaar te komen door een iets te late indiening van de voorraadopgaven.

Voorts valt de overdreven strengheid van lid 1 van artikel 10 bis van verordening nr. 2102/84 moeilijk te rijmen met de inhoud van het daaropvolgende lid, volgens hetwelk personen die verplicht zijn opgaven van oogsten, produktie en voorraden in te dienen en wier opgaven door de bevoegde instanties van de Lid-Staten onvolledig of onjuist zijn bevonden, toch voor de in verordening nr. 337/79 (thans nr. 822/87) bedoelde voordelen in aanmerking kunnen komen wanneer de ontbrekende of onjuiste gegevens niet onontbeerlijk zijn voor een correcte toepassing van de betrokken maatregel.

Hoewel uit de recentere rechtspraak blijkt, dat niet langer wordt vastgehouden aan het traditionele onderscheid tussen hoofdverplichtingen en nevenverplichtingen, aangezien het Hof nu ook voor de eerstgenoemde categorie nagaat, of de ter bereiking van het nagestreefde doel aangewende middelen met dat doel in overeenstemming zijn en noodzakelijk zijn om het te bereiken [15], wil ik er toch op wijzen, dat in het onderhavige geval de verplichting om de voorraadopgave binnen de gestelde termijn in te dienen, een nevenverplichting vormt ten opzichte van de distillatie, de hoofdverplichting waarvan de toekenning van steun afhankelijk is.

Kortom, uit de gegevens waarover het Hof beschikt, blijkt mijns inziens niet, dat zelfs een geringe overschrijding van de gestelde termijn de werking van de regeling dermate kan beïnvloeden, dat de betrokkene daarom van bepaalde interventiemaatregelen moet worden uitgesloten. Ik ben derhalve van mening, dat het evenredigheidsbeginsel is geschonden.

7. Gelet op al deze overwegingen, geef ik het Hof in overweging de door het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gestelde vraag als te beantwoorden volgt:

„Artikel 10 bis, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2102/84 van de Commissie van 13 juli 1984 betreffende de opgaven van oogsten, produktie en voorraden van wijnbouwprodukten, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2459/84 van de Commissie van 20 augustus 1984, is ongeldig voor zover daarin wordt bepaald, dat bij elke overschrijding van de voor de indiening van de voorraadopgaven gestelde termijn de betrokkene van de in artikel 15 van verordening (EEG) nr. 337/79 (thans artikel 41 van verordening (EEG) nr. 822/87) bedoelde maatregelen wordt uitgesloten."

15 — Arrest van 27 juni 1990, Lingenfelser, reeds aangehaald; arrest van 30 juni 1987, zaak 47/86, Roquette, Jurispr. 1987, blz. 2889; arrest van 27 november 1986, zaak 21/85, Maas, Jurispr. 1986, blz. 3537.