CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 7 NOVEMBER 1973 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het gaat in deze prejudiciële zaak om problemen gerezen in verband met de toekenning van een vergoeding voor aan het einde van het verkoopseizoen opgeslagen graanvoorraden. Van soortgelijke vragen had het Hof van Justitie reeds kennis te nemen in de prejudiciële zaken 32-72 (Jurispr. 1972, blz. 1181) en 52-72 (Jurispr. 1972, blz. 1267). Ik behoef daarom niet meer uitvoerig op de desbetreffende communautaire regeling in te gaan en meen met de volgende inleidende opmerkingen te mogen volstaan.

Ingevolge artikel 9 van verordening nr. 120/67 inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 19 juni 1967, blz. 2269/67), volgens welke onder meer voor de aan het einde van het verkoopseizoen aanwezige voorraden in de Gemeenschap geoogste zachte tarwe een compenserende vergoeding kan worden verleend, heeft de Commissie bij verordening nr. 1196/71 van 18 juni 1971 (PB nr. L 125 van 9 juni 1971) de voorwaarden voor toekenning dier vergoedingen voor aan het einde van het verkoopseizoen 1970-1971 opgeslagen zachte tarwe vastgesteld. Volgens die voorwaarden wordt de in de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 1119/71 (PB nr. L 118 van 31 mei 1971) voorziene compenserende vergoeding verleend aan... „handelsondernemingen en de verwerkende industrie voor de voorraden in de Gemeenschap geoogste zachte tarwe die hun op 31 juli 1971 toebehoort" (artikel 1, lid 1, eerste gedachtenstreep). „Om voor de compenserende vergoeding, die verleend wordt door de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat op welks gebied de voorraden zich bevinden, in aanmerking te komen, moet de aanvrager" — volgens artikel 3 — „per op uiterlijk 7 augustus 1971 verzonden aangetekende brief, telex of telegram een aanvraag tot het verlenen van een compenserende vergoeding bij dezelfde bevoegde autoriteit hebben ingediend onder opgave van de voornoemde voorraden granen die hem 31 juli 1971 toebehoorden...".

Van deze regeling wenste ook de firma Eugen Münch, verweerster in het hoofdgeding, gebruik te maken. Haar daartoe strekkende aanvraag was op 7 augustus, dat wil zeggen op een zaterdag, gedateerd. Zij werd echter pas op de daaropvolgende maandag, 9 augustus 1971, verzonden.

In verband hiermede — en op grond van voormeld artikel 3 van verordening nr. 1196/71 — wees de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, het ten deze bevoegde Duitse gezagsorgaan, de aanvraag af.

De firma Münch kwam hiertegen op met een beroep op artikel 3, lid 4, van verordening nr. 1182/71 van de Raad van 3 juni 1971 houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden, luidende als volgt: „Indien de laatste dag van een anders dan in uren omschreven termijn een feestdag, een zondag of een zaterdag is, dan loopt deze termijn af bij het einde van het laatste uur van de daaropvolgende werkdag." Zij wendde zich tot het Verwaltungsgericht Frankfurt, dat in zijn vonnis van 7 juni 1972 de opvatting huldigde dat de aanvraag tijdig was ingediend en voor recht verklaarde dat de Einfuhr- und Vorratsstelle verplicht was haar een compenserende vergoeding tot een bepaald bedrag te verlenen.

De Einfuhr- und Vorratsstelle acht deze rechtsopvatting voor en na onjuist.

1 — Vertaald uit het Duits.

Haars inziens is in casu artikel 3, lid 4, tweede alinea, van verordening nr. 1182/71 van toepassing, volgens welke „deze bepaling" (sc. volgens welke een termijn niet op zaterdag afloopt) „niet van toepassing" is „op termijnen die met terugwerkende kracht vanaf een bepaalde datum of gebeurtenis worden berekend." Zij kwam daarom van het vonnis van het Verwaltungsgericht Frankfurt in beroep bij het Hessische Verwaltungsgerichtshof.

Met het oog op de ten processe gebleken communautaire rechtsproblemen heeft het Verwaltungsgerichtshof het geding bij beschikking van 11 mei 1973 geschorst en het Hof om een beslissing inzake de navolgende prejudiciële vragen verzocht:

„1. Wordt in artikel 3, laatste gedachtenstreep, van verordening nr. 1196/71 van de Commissie van 8 juni 1971 (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen nr. L 125 van 9 juni 1971) een termijn gesteld in de zin van artikel 3 van verordening (EEG, Euratom) nr. 1182/71 van de Raad van 3 juni 1971 (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen nr. L 124 van 8 juni 1971)?"

„2. Zo ja, geldt hiervoor dan artikel 3, lid 4, eerste alinea, van verordening nr. 1182/71 dan wel artikel 3, lid 4, tweede alinea, dier verordening?"

„3. Zo neen, wordt dan in artikel 3, laatste gedachtenstreep, van verordening nr. 1196/71 een datum in de zin van artikel 5 van verordening (EEG, Euratom) nr. 1182/71 vastgesteld?"

Ik bepleit ten deze de navolgende opvatting:

1. Wat de eerste vraag betreft wil ik er nogmaals op wijzen dat het er in artikel 3 van verordening nr. 1196/71 om gaat dat in een op uiterlijk 7 augustus 1971 verzonden aangetekende brief enz. een compenserende vergoeding moest worden aangevraagd, waarbij de op 31 juli 1971 aan de aanvrager behorende voorraden moesten worden opgegeven. Wanneer men bedenkt dat die voorraden pas per 31 juli konden worden vastgesteld en de aanvragen eerst nadien konden worden ingediend, dan blijkt daaruit — en uit het feit dat er een tijdstip is genoemd waarop de verzending uiterlijk diende te geschieden — dat in artikel 3, tweede gedachtenstreep, een bepaald afgebakend tijdvak in de zin van het nationale recht (vgl. Palandt, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 32. Aufl. Anmerkung 1 zu § 186), dat wil zeggen een termijn, wordt genoemd. Ten deze kan voorts worden verwezen naar de jurisprudentie betreffende dergelijke regelingen uit vroegere jaren, te weten de arresten in de zaken 32-72 en 52-72, waarin met zoveel woorden van (fatale) *termijnen* wordt gesproken.

De gestelde vraag is hiermede evenwel niet afgedaan: de verwijzende rechter wil ook weten of wij in artikel 3 van verordening nr. 1196/71 te doen hebben met een termijn in de zin van artikel 3 van verordening nr. 1182/71 van de Raad houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden.

Verordening nr. 1182/71 geeft ten deze geen algemene definitie van hetgeen onder „termijn" is te verstaan. Er is — voor zover ten deze van belang — slechts sprake van een in dagen omschreven termijn, voor welks ingang en afloop artikel 3, lid 1, tweede alinea, en lid 2 b bepaalde regels geeft. Voor de begripsomschrijving is hoogstens artikel 3, lid 4, tweede alinea, van belang voor zover daarin wordt bepaald dat de eerste alinea voor sommige termijnen niet geldt, hetgeen alleen maar kan betekenen dat die termijnen niet als „termijnen in de zin van artikel 3" (om de beschikking van de nationale rechter te citeren) zijn te beschouwen. Het gaat hier — zoals reeds opgemerkt — om termijnen die met terugwerkende kracht vanaf een bepaalde datum of gebeurtenis worden berekend. Uit de tekst van dit voorschrift blijkt echter dat een geval als bedoeld in artikel 3 van verordening nr. 1196/71 er niet onder valt, nu een bepaald tijdvak niet wordt genoemd. Ook is ter bepaling

van de termijn geen berekening met terugwerkende kracht vanaf een bepaalde dag nodig; het beginpunt van de termijn staat, ongeacht het tijdstip van afloop, vast, omdat in de aanvragen de voorraden per 31 juli moeten worden opgegeven. — Houdt men zich dus alleen aan artikel 3 van verordening nr. 1182/71, dan valt niet in te zien waarom het geen toepassing zou mogen vinden op de in artikel 3 van verordening nr. 1196/71 genoemde termijn.

Hoewel dus vaststaat dat wij in artikel 3 van verordening nr. 1196/71 met een termijn te doen hebben, kunnen andere gronden aan toepassing van verordening nr. 1182/71 in de weg staan. Dit blijkt uit artikel 1 en uit de zinswending „behoudens andersluidende bepaling, is deze verordening van toepassing . . .". Ook de Commissie heeft hierop in haar schriftelijke opmerkingen gewezen en zij schijnt de opvatting te hebben voorgestaan dat verordening nr. 1196/71 als een speciale regeling zou moeten worden beschouwd, waarop de basisverordening nopens de termijnen geen toepassing zou kunnen vinden.

Ik geef toe dat men zou kunnen menen dat het noemen van een bepaald tijdstip als einddatum waarop de aanvragen bedoeld in verordening nr. 1196/71 moeten zijn verzonden aan toepassing van artikel 3, lid 4, eerste alinea, van verordening nr. 1182/71 in de weg zou kunnen staan. Dit kan echter niet generaliserend worden gezegd in die zin dat zulke gevallen principieel niet onder verordening nr. 1182/71 mogen worden gebracht.

In dit verband zij gewezen op twee punten van wezenlijk belang.

Daar is in de eerste plaats het ontwerp ener verordening betreffende de wijze van berekening van termijnen, dat de Commissie op 27 juli 1969 in de vorm van een voorstel bij de Raad heeft ingediend en dat op 22 augustus 1969 (PB nr. C 108 van 22 augustus 1969, blz. 10) in het Publikatieblad is verschenen. Volgens artikel 2 worden niet als termijnen in de zin dezer verordening beschouwd termijnen „uitgedrukt in een bepaalde periode van het kalenderjaar of . . . gerelateerd aan een ander vast tijdstip". De Raad heeft dit voorstel niet in zijn verordening overgenomen, waaruit slechts kan worden geconcludeerd dat het in de bedoeling van de wetgever der Gemeenschap heeft gelegen ook de in het voorstel bedoelde termijnen onder verordening nr. 1182/71 te doen vallen. Anderzijds blijkt uit de verordening nopens de termijnen zelf, namelijk uit artikel 4, lid 1 en lid 3, dat de Raad heeft gedacht aan de met vaststelling van een uiterste tijdstip verband houdende problematiek, doch van toepassing van artikel 3, lid 4, alleen niet heeft willen weten bij besluiten van de Raad of van de Commissie welker toepassing, toepassingsduur of inwerkingtreding op een bepaald tijdstip eindigen. — Dit sluit de veronderstelling uit dat termijnen die op een volgens de kalender bepaald tijdstip aflopen in de regel niet onder verordening nr. 1182/71 zouden vallen.

Men kan zich dus hoogstens afvragen of verordening nr. 1196/71 naar doel en strekking medebrengt dat men zich aan de datum, waarop de termijn volgens artikel 3 eindigt, absoluut dient te houden en of in verband daarmede artikel 3, lid 4, van verordening nr. 1182/71 buiten toepassing moet worden gelaten. Opgemerkt zij dat een dergelijke oplossing steun zou kunnen vinden in overwegingen uit vroegere arresten, blijkens welke men bij snelle indiening der aanvragen belang kan hebben omdat ter voorkoming van misbruik op korte termijn de nodige controles moeten plaatshebben. Anderzijds dient echter te worden bedacht dat de hierbedoelde termijnen vroeger (volgens de verordeningen nrs. 602/68 (PB nr. L 114/68), 963/69 (PB nr. L 126/69), 1151/70 (PB nr. L 134/70) in de regel korter waren (zij liepen steeds op 5 augustus af); nu zij bij verordening nr. 1196/71 zijn verlengd, mag dus worden geconcludeerd dat het op een dag meer of minder niet aankomt. Doch vooral dient men te beseffen dat wanneer op 8 juni 1971, enkele dagen nadat de Com-

missie haar verordening inzake de termijnen (nr. 1182/71) heeft afgekondigd (3 juni 1971), een verordening met een tijdsbepaling het licht ziet, het er voor mag worden gehouden dat de Commissie, indien zij van de basisverordening inzake de termijnen had willen afwijken, zulks ondubbelzinnig zou hebben te kennen gegeven. In het belang van de rechtens noodzakelijke duidelijkheid, waartoe deze verordening een bijdrage heeft willen leveren, had dit van haar mogen worden verlangd. Met de gedachte dat de toepasselijkheid van verordening nr. 1182/71 stilzwijgend zou zijn uitgesloten is, naar de Commissie tijdens de mondelinge behandeling trouwens heeft toegegeven, de uiterste behoedzaamheid geboden. Nu ons bleek dat, voor zover verordening nr. 1196/71 betreft, het belang van betrokkenen niet ondubbelzinnig medebrengt dat voormelde datum, 7 augustus 1971, moet worden aangehouden, mag als vaststaand worden aangenomen dat verordening nr. 1182/71 niet stilzwijgend opzij is gezet.

De eerste vraag van de verwijzende rechter kan dus slechts in die zin worden beantwoord dat artikel 3, laatste gedachtenstreep, van verordening nr. 1196/71 een termijnvoorschrift is in de zin van artikel 3 van verordening nr. 1182/71.

2. Na het vorenstaande kan het antwoord op de tweede vraag, die ik hier niet behoef te herhalen, kort zijn.

Het lijdt voor mij geen twijfel dat artikel 3, lid 4, tweede alinea, van verordening nr. 1182/71 niet slaat op artikel 3 van verordening nr. 1196. Het ligt voor de hand te denken aan de civielrechtelijke casus dat een rechtsverhouding voor een bepaalde tijd is vastgelegd en geacht wordt stilzwijgend te zijn verlengd wanneer niet binnen een bepaald tijdvak vóór het tijdstip waarop zij aanvankelijk zou eindigen, om ontbinding wordt gevraagd. Zulk een casuspositie doet zich, als gezegd, in artikel 3 van verordening nr. 1196/71 kennelijk niet voor. Anderzijds kan artikel 3, lid 4, tweede alinea, van verordening nr. 1182/71 ook niet analogisch worden toegepast op gevallen waarin het einde van de termijn aan de hand van de kalender is vastgelegd. Dit blijkt uit het feit dat het voorstel der Commissie voor een verordening betreffende de wijze van berekening van termijnen, waarin zulks wèl was voorzien, in zoverre niet in verordening nr. 1182/71 is overgenomen.

De tweede vraag moet dus wel in die zin worden beantwoord dat artikel 3, lid 4, eerste alinea, van verordening nr. 1182/71 van toepassing is op de termijn van artikel 3 van verordening nr. 1196/71; het is derhalve uitgesloten dat een termijn op zaterdag eindigt.

3. Al even kort kan het antwoord op de derde vraag zijn; zij werd trouwens slechts gesteld voor het geval dat de eerste vraag in ontkennende zin mocht worden beantwoord en zou dus, wanneer het Hof mijn standpunt ten aanzien van de eerste vraag deelt, onbesproken kunnen blijven.

Van een datum in de zin van artikel 5 van verordening nr. 1182/71 is slechts sprake wanneer een handeling „op een gegeven ogenblik kan of moet worden verricht". Dit wordt in lid 2 in die zin toegelicht dat zij in zodanig geval „tussen de aanvang van het eerste uur en het einde van het laatste uur van de dag waarop die datum valt" kan of moet geschieden. Deze bepaling kan niet slaan op artikel 3 van verordening nr. 1196/71, waarin sprake is van het verzenden van een aanvraag die *uiterlijk* op 7 augustus, doch niet per se *op* 7 augustus moet zijn verzonden.

Anders dan de Commissie ben ik daarom van mening dat artikel 3 van verordening nr. 1196/71 een termijn en niet een datum of vervaltijd vaststelt, zodat toepassing van artikel 5 van verordening nr. 1182/71 is uitgesloten.

4. Op de vragen van het Hessische Verwaltungsgerichtshof dient derhalve te worden geantwoord als volgt:

a) Artikel 3, laatste gedachtenstreep, van verordening nr. 1196/71 van 8 juni 1971 is een termijnvoorschrift in de zin van artikel 3 van verordening nr. 1182/71 van 3 juni 1971.

b) Volgens de tekst van verordening nr. 1182/71 is op die termijn de eerste en niet de tweede alinea van artikel 3, lid 4, van toepassing.