CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO

van 15 juli 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De door het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gestelde prejudiciële vraag heeft betrekking op de geldigheid van bepalingen die voorzien in de verbeurte van een waarborg in het kader van de communautaire steunregeling voor in de Gemeenschap geoogste en verwerkte oliehoudende zaden.

2. Teneinde het gebruik van uit de Lid-Staten afkomstige oliehoudende zaden door de verwerkende bedrijven te bevorderen, voorziet artikel 27 van verordening (EEG) nr. 136 van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten [1], in de verlening van steun bij de verwerking van koolzaad, raapzaad en zonnebloemzaad. De algemene beginselen die aan de verlening van deze steun ten grondslag liggen, zijn omschreven in verordening (EEG) nr. 1594/83 van de Raad van 14 juni 1983 [2], en de uitvoeringsbepalingen in verordening (EEG) nr. 2681/83 van de Commissie van 21 september 1983 [3].

Met het oog op de onderhavige zaak herinner ik eraan, dat krachtens artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1594/83 [4] het steunbedrag, dat gelijk is aan het verschil tussen de richtprijs die voor een bepaalde soort zaad geldt, en de wereldmarktprijs, „het bedrag is dat van toepassing is op de dag waarop de betrokken Lid-Staat het zaad identificeert", dat wil zeggen het onder controle stelt in een oliefabriek of een diervoederfabriek. Het steunbedrag kan nochtans vooraf worden vastgesteld en in dat geval is het van toepassing zijnde bedrag dat van de dag waarop de aanvraag is ingediend, aangepast volgens de bepalingen van artikel 7 van genoemde verordening, te weten aan de hand van „het verschil tussen de op die dag geldende richtprijs en de richtprijs die geldt op de dag waarop het zaad wordt geïdentificeerd" en, „in voorkomend geval, een correctiebedrag". Dit laatste bedrag wordt, met toepassing van lid 2 van dat artikel, berekend met inachtneming van de tendens van de prijzen voor het betrokken zaad op de wereldmarkt en, in voorkomend geval, van de economische voordelen welke de verwerking van de voornaamste concurrerende zaden biedt.

Artikel 4 van die verordening introduceert een tweedelig communautair certificaat, waarvan het ene deel („I. D." genoemd) het bewijs vormt dat het in de Gemeenschap geoogste zaad in een olie- of diervoederfabriek is geïdentificeerd, en het andere deel („A. P." genoemd) in voorkomend geval de verklaring behelst dat het steunbedrag vooraf is vastgesteld. In dit laatste geval, bepaalt artikel 5, dat het certificaat „slechts wordt afgegeven als er een waarborg wordt gesteld tot nakoming van de verplichting om tijdens de geldigheidsduur van dat gedeelte van het

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1966, blz. 3025.

2 — PB 1983, L 163, blz. 44.

3 — PB 1983, L 266, blz. 1.

4 — Aangezien de feiten van het hoofdgeding dateren van 1991, refereer ik hierna aan de tekst van de artikelen 3-8 in de versie van verordening (EEG) nr. 935/86 van de Raad van 25 maart 1986 betreffende de steun voor oliehoudende zaden (PB 1986, L 87, blz. 5).

certificaat een aanvraag in te dienen tot identificatie van het zaad (...); de waarborg wordt geheel of gedeeltelijk verbeurd, indien binnen die termijn de betrokken aanvraag niet of slechts voor een gedeelte van de betrokken hoeveelheid wordt ingediend".

De verplichting de aanvraag tot identificatie bij de bevoegde nationale autoriteiten tijdens de geldigheidsduur van het certificaat in te dienen, wordt herhaald in artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2681/83, waarvan artikel 11 preciseert, dat die periode voor zonnebloemzaad — en daarover gaat het in deze procedure — afloopt aan het einde van de vierde maand na die waarin de aanvraag is ingediend.

Wanneer deze verplichting door de betrokkene niet binnen de voorgeschreven termijn wordt vervuld, bepaalt artikel 23, lid 2, van genoemde verordening, dat de waarborg wordt verbeurd voor een hoeveelheid gelijk aan het verschil tussen 93 % van de in het certificaat vermelde nettohoeveelheid en de in de onderneming geïdentificeerde hoeveelheid, bepaald volgens de in bijlage I aangegeven methode. Indien evenwel de geïdentificeerde hoeveelheid minder dan 7 % bedraagt van de in het certificaat vermelde nettohoeveelheid, wordt de waarborg geheel verbeurd.

Artikel 24 bevat een afwijking voor het geval van overmacht; wanneer deze zich voordoet, beslist de bevoegde instantie van de Lid-Staat die het certificaat heeft afgegeven, op verzoek van de rechthebbende, hetzij dat zijn verplichtingen zijn opgeheven, waarbij de waarborg wordt vrijgegeven, hetzij dat de geldigheidsduur van het certificaat wordt verlengd met de termijn die in verband met de aangevoerde omstandigheden noodzakelijk wordt geacht.

3. Ik kom nu tot de feiten van de zaak. Op 21 januari 1991 gaf het Duitse interventiebureau, de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (hierna: „BALM"), aan ADM Ölmühlen GmbH, Ölwerke Spyck (hierna „ADM") op haar aanvraag en na het stellen van een waarborg, een certificaat A. P. af voor 4 miljoen kg zonnebloemzaad, met voorafgaande vaststelling van de steun. Het certificaat vermeldde, dat de identificatie laatstelijk op 31 mei 1991 moest plaatsvinden.

Na een controle door de BALM, waaruit bleek dat ADM haar verplichting tot identificatie niet binnen de voorgeschreven termijn was nagekomen, werd de waarborg verbeurd verklaard. ADM tekende bezwaar aan tegen die beschikking, stellende dat de niet-inachtneming van de voorgeschreven termijn te wijten was aan een ernstige onzorgvuldigheid van de ter zake in haar bedrijf verantwoordelijke persoon. Dat bezwaar werd afgewezen, maar omdat zij niettemin meende, dat de verbeurte van de waarborg onrechtmatig was voor zover rekening had moeten worden gehouden met het feit dat in casu geen opzet in het spel was, ging ADM in beroep bij het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, dat de zaak voor een prejudiciële beslissing naar het Hof heeft verwezen.

4. De nationale rechter wenst derhalve te vernemen, of artikel 5 van verordening nr. 1594/83 en artikel 23, lid 2, van verordening nr. 2681/83 met het oog op het evenredigheidsbeginsel rechtsgeldig zijn, voor zover zij, wanneer het bedrag van de communautaire steun vooraf is vastgesteld, bepalen dat de waarborg ter verzekering van de verplichting de oliehoudende zaden onder controle van de betrokken staat te stellen,

wordt verbeurd wanneer dat niet binnen de voorgeschreven termijn geschiedt. De verwijzende rechter vraagt in het bijzonder, of het door de omstreden bepalingen beoogde doel niet kan worden bereikt door maatregelen die de rechten van de ondernemers minder beperken, eventueel door middel van verlaging van het steunbedrag bij overschrijding van de termijn.

5. Om vast te stellen of een bepaling van gemeenschapsrecht verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, moet volgens de rechtspraak van het Hof worden nagegaan, of de betrokken norm niet verder gaat dan passend en noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, en, in het bijzonder, of de middelen aangewend ter bereiking van het beoogde doel, stroken met het belang van dat doel en noodzakelijk zijn om het te bereiken. [5]

6. In het onderhavige geval is het doel dat de communautaire wetgever beoogt te bereiken door een bindende termijn te stellen voor het onder controle van de staat plaatsen van de zaden waarvoor vooraf vastgestelde steun is bestemd, gepreciseerd in de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 1594/83. Het heet daar, dat „ten einde speculatieve transacties te voorkomen, de afgifte van het certificaat afhankelijk dient te worden gesteld van het stellen van een waarborg als garantie voor de nakoming van de verbintenis de zaden tijdens de geldigheidsduur van dat certificaat onder controle te plaatsen".

Men dient zich voor ogen te houden, dat de verplichting tot het stellen van een waarborg slechts bestaat wanneer het steunbedrag vooraf is vastgesteld. Deze regeling is overigens ingevoerd ten behoeve van de verwerkende ondernemingen, die met voortdurende schommelingen van de wereldmarktprijzen te maken hebben.

Wanneer derhalve, in het kader van de vaststelling vooraf, de steun definitief is vastgesteld, kan de olie- of diervoerderproducent zijn produktiekosten nauwkeurig bepalen, zonder, in voorkomend geval, de gevolgen te moeten dragen van een verlaging van het steunbedrag in verband met een prijsstijging op de wereldmarkt. Aangezien immers de steun gelijk is aan het verschil tussen de geldende richtprijs en de marktprijs, kan hij kiezen — zoals de Commissie en de Raad beklemtonen — tussen de zekerheid die hij ontleent aan de vaststelling vooraf, en een steun tot een onvoorspelbaar bedrag, doch vastgesteld op grond van de werkelijke prijzen.

Welnu, de bepaling van een termijn voor het onder controle stellen van het zaad lijkt in een dergelijke context onontbeerlijk, ten einde te voorkomen dat de ondernemingen gaan speculeren op de prijsschommelingen van het produkt en als gevolg daarvan de indiening van hun verzoek tot identificatie uitstellen.

De sanctie op de niet-inachtneming van de termijn, bestaande in de verbeurte van de waarborg, geheel of gedeeltelijk, naar rato van de hoeveelheden waarvoor de identificatieverplichting niet is nagekomen, strekt er daarom toe, te voorkomen dat de betrokkene, in geval van een baisse van de wereldmarktprijzen, de termijn ongebruikt laat voorbijgaan, daardoor feitelijk afstand

5 — Zie laatstelijk arresten van 12 november 1992, zaak C-127/91, CNTA, Jurispr. 1992, blz. I-5681, r. o. 23; 21 januari 1992, zaak C-319/90, Pressler, Jurispr. 1992, blz. I-203, r. o. 12; 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.

doende van de vaststelling vooraf, om slechts later tot identificatie over te gaan ten einde een hogere steun te verkrijgen. De onderhavige bepaling strekt er derhalve toe, te voorkomen dat de ondernemers liever de ontwikkeling van de prijzen afwachten, om daarvan eventueel te kunnen profiteren en op grond daarvan te beslissen of zij de vaststelling vooraf al dan niet zullen verzilveren.

7. In dit verband is van weinig belang welke vertraging er bij de nakoming van de verplichting van artikel 5 van verordening nr. 1594/83 optreedt, omdat, in aanmerking genomen de schommelingen waaraan de prijzen van oliehoudende zaden blootstaan, een speculatieve transactie zelfs tot de mogelijkheden behoort wanneer de termijn met slechts één dag wordt overschreden.

Strikte inachtneming van die termijn blijkt derhalve noodzakelijk voor de correcte uitvoering van de communautaire steunregeling, die ingevoerd is met het doel de communautaire produktie van oliehoudende zaden te bevorderen door aan de producenten een billijke beloning te waarborgen [6], en niet door voordelen toe te kennen aan de verwerkende bedrijven.

Hieruit volgt, dat de sanctie op het niet in acht nemen van deze verplichting, bestaande in de verbeurte van de waarborg, niet een maatregel is die buiten redelijke verhouding staat tot het beoogde doel, doch integendeel noodzakelijk en niet buitensporig lijkt ter vermijding van misbruik van de communautaire landbouwregeling.

Deze conclusie wordt bevestigd door de rechtspraak van het Hof. In het arrest Fromançais [7], achtte het Hof het met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming, dat een waarborg niet was vrijgegeven omdat de ondernemer niet had bewezen dat bepaalde hoeveelheden boter binnen de voorgeschreven termijn waren verwerkt, daar de betrokken bepalingen beoogden „te verhinderen dat de kopers met speculatief oogmerk voorraden gaan aanleggen": welnu, een dergelijke speculatie zou volledig indruisen tegen „het doel van de verordeningen betreffende de verkoop van boter tegen verlaagde prijs, te weten de markt te ontlasten van boteroverschotten door het gebruik van dat produkt in de plaats van andere vetstoffen te stimuleren". Op overeenkomstige wijze oordeelde het Hof in het arrest Hopermann II [8], dat het feit dat de ondernemer die de voorgeschreven termijn voor de indiening van zijn aanvraag niet heeft gerespecteerd, het recht op steun verliest, niet onevenredig is aan het doel van de wettelijke regeling inzake bijzondere maatregelen voor erwten, tuin- en veldbonen: aangezien immers „het bedrag van de toe te kennen steun het bedrag is dat geldt op de dag van indiening van de steunaanvraag, zouden — wanneer de voor de indiening van deze aanvraag gestelde termijn geen dwingend karakter zou hebben — vele gebruikers ertoe kunnen worden gebracht, een gunstiger ogenblik voor de indiening af te wachten en zich aldus een ongerechtvaardigd voordeel te verschaffen".

In het algemeen heeft het Hof in het kader van de communautaire landbouwregelingen geoordeeld, dat het niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel om termijnen te bepalen en de niet-inachtneming daarvan te sanctioneren met de verbeurte van de steun of van de waarborg in alle gevallen waarin — zoals in casu — dat noodzakelijk lijkt, om de goede werking van de markt en van de betrokken steunregeling te waarborgen. [9]

6 — Zie de tweede en vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 136/66 en de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1594/83.

7 — Arrest van 23 februari 1983, zaak 66/82, Jurispr. 1983, blz. 395.

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

9 — Zie, onder meer, arresten van 29 april 1982, zaak 147/81, Merkur Fleisch-Import, Jurispr. 1982, blz. 1389; 17 mei 1984, zaak 15/83, Denkavit Nederland, Jurispr. 1984, blz. 2171; 12 juli 1990, Philipp Brothers, reeds aangehaald; 27 november 1991, Italtrade, reeds aangehaald, en 12 november 1992, CNTA, reeds aangehaald.

8. Anderzijds deel ik de mening van de Commissie, dat het aankomt op de theoretische mogelijkheid speculatieve transacties te realiseren, omdat de onderhavige regeling daarop is gericht, zodat het derhalve niet nodig is na te gaan, of dergelijke transacties in een concreet geval inderdaad hebben plaatsgehad. De opmerking van de verwijzende rechter, dat de termijnoverschrijding zou kunnen leiden tot een verlaging van het steunbedrag, zoals zich in het onderhavige geval inderdaad heeft voorgedaan, met als gevolg dat de ondernemer dubbel wordt gestraft, is evenmin relevant. In werkelijkheid impliceert de niet-inachtneming van de termijn niet noodzakelijkerwijs dit gevolg, voor zover in een dergelijk geval de vaststelling van de steun tenslotte wordt bepaald door de feitelijke ontwikkeling van de wereldmarktprijzen en derhalve heel wel een hoger bedrag kan opleveren dan het vooraf vastgestelde.

9. De termijn van vier maanden voor de identificatie van het zaad komt bovendien redelijk voor en geeft aan de betrokken ondernemer de mogelijkheid in dat tijdsbestek het geschiktste moment uit te kiezen om ertoe over te gaan. De sanctie lijkt bovendien voldoende soepel geregeld te zijn, voor zover, behoudens in geval van overmacht, de waarborg volgens artikel 23, lid 2, van verordening nr. 2781/83 wordt verbeurd naar rato van de geïdentificeerde nettohoeveelheid oliehoudende zaden.

10. Tenslotte is het eveneens irrelevant, dat in casu geen sprake is van opzet van de kant van ADM, zoals deze heeft aangevoerd. In dit verband volstaat het eraan te herinneren, dat de sanctie onderdeel is van een regeling — te weten de vaststelling vooraf van de steun — die de betrokkene vrijwillig en met het oog op zijn eigen belang heeft gekozen en in het kader waarvan elk beroep op „opzet" is uitgesloten. [10]

11. Op grond van het voorgaande, geef ik het Hof in overweging, de door het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die afbreuk kunnen doen aan de geldigheid van artikel 5 van verordening (EEG) nr. 1594/83 van de Raad van 14 juni 1983 en artikel 23, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2681/83 van de Commissie van 21 september 1983."

10 — Zie hiervoor arrest van 18 november 1987, zaak 137/85, Maizena, Jurispr. 1987, blz. 4587.