In zaak 209/83,

FERRIERA VALSABBIA SpA, te Odolo (Brescia), in de persoon van haar algemeen directeur G. Brunori, en vertegenwoordigd door A. Carattoni, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van E. Arendt, advocaat aldaar, Rue Philippe-II 34 B,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door O. Montalto als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Beschel, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 14 juli 1983, waarbij verzoekster een boete is opgelegd,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: K. Bahlmann, kamerpresident, P. Pescatore en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: D. Louterman, administrateur

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten

Tussen 14 september en 2 oktober 1981 controleerden de inspecteurs van de

Commissie bij Ferriera Valsabbia de door deze onderneming gefactureerde prijzen voor ijzer- en staalprodukten. Op 18 augustus 1982 bracht de Commissie de onderneming op de hoogte van de inbreuken op artikel 60 EGKS-Verdrag die de controle aan het licht had gebracht, en verzocht zij haar overeenkomstig artikel 36 van het Verdrag haar opmerkingen te maken. De onderneming gaf hieraan gevolg tijdens een hoorzitting die op 15 oktober 1982 bij de Commissie plaatsvond, en bij brieven van 17 november en 16 december 1982. Op 14 juli 1983 nam de Commissie een beschikking waarmee zij verzoekster een boete van LIT 284 240 000 oplegde wegens beweerde inbreuken op artikel 60 EGKS-Verdrag. Deze inbreuken bestonden volgens de Commissie in de niet-naleving van haar prijsschalen, daar de verkoopprijs van betonstaal, knuppel en walsdraad die tussen juli en augustus 1981 werd verkocht, in een aantal gevallen was verhoogd. Deze beschikking is door verzoekster per aangetekend schrijven ontvangen op 21 juli 1983. Daarop stelde Valsabbia krachtens artikel 36 EGKS-Verdrag het onderhavige beroep in, dat op 19 september 1983 ter griffie van het Hof is ingeschreven en strekt tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 14 juli 1983, of, subsidiair, tot verlaging van het bedrag van de boete, en meer subsidiair, tot verlenging van de termijn voor betaling van de boete.

II — Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

Overeenkomstig artikel 91, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering, heeft de Commissie op 7 oktober 1983 bij het Hof een afzonderlijke akte ingediend waarin zij een exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt. Daartoe op 7 oktober 1983 uitgenodigd door de president van het Hof, heeft verzoekster haar schriftelijke opmerkingen en haar conclusies met betrekking tot de door de Commissie opgeworpen exceptie ingediend.

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

Bij beschikking van 29 februari 1984 heeft het Hof de zaak naar de Tweede kamer verwezen.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

— de exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen;

— over te gaan tot de behandeling van de grond van de zaak.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* voert aan, dat het beroep niet-ontvankelijk is, op grond dat het na het verstrijken van de beroepstermijn is ingediend en dat niet met een beroep op overmacht tot de ontvankelijkheid van het beroep kan worden geconcludeerd. Zij merkt op, dat, volgens artikel 39 van 's Hofs Statuut-EGKS het beroep bedoeld in de artikelen 36 en 37 van het Verdrag moet geschieden binnen een termijn van één maand na de kennisgeving. Daarbij komt voor partijen die hun gewone verblijfplaats in Italië hebben, een termijn wegens afstand van tien dagen. Aangezien verzoekster op 21 juli 1983 van het bestreden besluit is kennisgegeven verstreek de beroepstermijn — termijn wegens afstand inbegrepen — op 1 september 1983, en had het beroep vóór die datum ter griffie van het Hof moeten zijn ingekomen. Derhalve heeft verzoek-

ster de beroepstermijnen niet in acht genomen, wat volgens de rechtspraak van het Hof het verval van het recht om beroep in te stellen tot gevolg heeft.

Met betrekking tot het door verzoekster aangevoerde argument van overmacht stelt de Commissie, dat in casu uitsluitend gemeenschapsrecht van toepassing is en dat artikel 80 van het Reglement voor de procesvoering bepaalt, dat de procestermijnen niet door de rechterlijke vakanties worden opgeschort. Trouwens, ook het Italiaanse recht kent geen opschorting van de termijnen tijdens de vakantie.

In de mate dat het begrip overmacht een uitzondering op de algemene regel vormt, moet het, zoals het Hof meermaals heeft geoordeeld — zie onder meer het arrest van 18 maart 1980, gevoegde zaken 154, 205, 206, 226-228, 263 en 264/78, en 31, 39, 83 en 85/79, Valsabbia en andere, Jurispr. 1980, blz. 907, 1022 — strikt worden uitgelegd. Bovendien moet bij de omschrijving van het begrip overmacht worden gelet op de juridische context waarin het rechtsgevolgen moet hebben. In casu zou dat betekenen dat het tussen 22 juli en 30 augustus nagenoeg volstrekt onmogelijk was een advocaat te vinden om een beroep bij het Hof in te stellen. Verzoekster heeft evenwel niet aangetoond, dat zij onmogelijk een raadsman kon raadplegen, en zou dat trouwens ook niet kunnen.

Verzoekster staaft de ontvankelijkheid van haar beroep met twee middelen: het eerste betreft de niet-toepasselijkheid van de termijn van 30 dagen op beroepen krachtens artikel 36 EGKS-Verdrag; het tweede berust op het feit dat in casu sprake is van een geval van overmacht.

Ter zake van het eerste punt stelt verzoeker, dat artikel 36 EGKS-Verdrag niet in een peremptoire beroepstermijn voorziet. De directe verwijzing in de derde alinea van dit artikel naar de eerste alinea van artikel 33 betreft slechts de „bepalingen" van dat artikel. Het juridische begrip „bepaling" doelt op iets anders dan op de termijnen die in de rechtsleer worden behandeld onder de „modaliteiten", of als op zichzelf staand element worden beschouwd. Dit is een specifieke verwijzing met betrekking tot zowel de eerste als de tweede alinea van artikel 33, hetgeen uitsluit dat daarin termijnen worden aangegeven. De derde alinea van artikel 33 is evenwel niet van toepassing, omdat dit slechts een zijdelingse verwijzing bevat. In casu beloopt de beroepstermijn twee maanden, zoals in de beschikking voor de betaling van de boete en trouwens ook in het EEG-Verdrag is bepaald.

In verband met het tweede punt stelt verzoekster dat aan de voorwaarden voor overmacht is voldaan. Het was haar inderdaad onmogelijk geweest zich te verdedigen, omdat de beschikking van de Commissie haar ter kennis was gebracht tijdens de zomervakantie en tijdens die periode zowel de balie als de ondernemingen in Italië volledig stilliggen. Ingevolge Italiaanse wet nr. 742 van 7 oktober 1969 worden de procestermijnen die voor de gewone en de administratieve gerechten gelden, ieder jaar van 1 augustus tot 15 september geschorst. Na het verstrijken van die schorsingsperiode lopen de termijnen dus verder.

Hoewel dit een nationale bepaling is, kwam verzoekster hierdoor voor een voldongen feit te staan. In wezen was het probleem evenwel niet, dat het haar onmogelijk was om een raadsman te vinden, maar wel dat het haar onmogelijk was een raadsman te vinden de voldeed aan een aantal specifieke voorwaarden van formele (voor de hogere rechtscolle-

ges mogen pleiten) en materiële aard (hij moest de procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kennen), daar de zaak een bijzondere deskundigheid en een speciale voorbereiding vereiste. De meest gespecialiseerde advocaten zijn evenwel het moeilijkst te vinden, en dit geldt zelfs tijdens het gerechtelijk jaar. Afgezien van enkele strafpleiters zijn tijdens de zomervakantie alle advocaten afwezig.

Bij het begrip „overmacht" moet een onderscheid worden gemaakt tussen de vragen betreffende de principiële vraagstukken (zoals de uitvoering van verbintenissen) die „rigoureus en formalistisch" moeten worden benaderd, en de procedurevraagstukken (zoals de naleving van termijnen) waarbij billijkheidsoverwegingen moeten gelden. Dat is inzonderheid het geval wanneer het verval van het recht van beroep ten gevolge van de gestrengheid van de termijnen zou inhouden dat het materieel onmogelijk wordt om in rechte op te treden en zich te verweren, wat op zijn beurt leidt tot schending van constitutionele beginselen, of, juister nog, van fundamentele rechten van het individu.

Volgens verzoekster zijn de arresten waarop de Commissie zich beroept, niet ter zake dienend. Zelf verwijst zij naar de conclusie van advocaat-generaal Gand van 14 december 1966 (gevoegde zaken 25 en 26/65, Jurispr. 1967, blz. 38), waarin deze toeval en overmacht definieert als van buiten komende gebeurtenissen die van de wil van de debiteuren niet afhankelijk zijn, in die zin dat hij ze noch kan voorzien noch de gevolgen daarvan kan voorkomen. Volgens de rechtspraak van het Hof (arrest van 20 februari 1975, zaak 64/74, Reich, Jurispr. 1975, blz. 261) is bepalend de vraag, of de debiteur of de partij die in rechte optreedt, heeft blijk gegeven van een „normale voorzichtigheid". Dat wil zeggen dat de ernst van een eventuele nalatigheid in aanmerking moet worden genomen. In casu hadden noch de zorgvuldigheid noch de aandacht die zijn vereist om aan onvoorziene situaties het hoofd te bieden, enige wijziging kunnen brengen in het feit dat het onmogelijk was een voldoende deskundig raadsman te vinden.

Voorts verwijst verweerster naar de Italiaanse rechtsleer, die bij de beoordeling van overmacht eveneens uitgaat van de zorgvuldigheid van een goed huisvader. Krachtens de artikelen 650, 663 en 668 van de Codice di procedura civile en artikel 183 van de Codice di procedura penale is de rechter bevoegd, de omstandigheden te beoordelen die door partijen voor een versoepeling van de termijn worden aangevoerd. Bij de beoordeling van die omstandigheden mogen geen formalistische criteria worden gehanteerd, maar moeten worden uitgegaan van het verband tussen bepaalde objectieve gegevens en het handelen van de debiteur. Het bewijs van de overmacht wordt geleverd door de reeds jaren in Italië tijdens de vakantie bestaande situatie; met de normale zorgvuldigheid of enige andere redelijke inspanning kunnen deze problemen niet worden verholpen.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 5 april 1984 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord door verzoekster, vertegenwoordigd door F. Masperi, advocaat, en de Commissie van

de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door O. Montalto als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 30 mei 1984 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie van het Hof op 19 september 1983, heeft de vennootschap Ferriere Valsabbia SpA (hierna: verzoekster), te Odolo (Brescia, Italië), krachtens artikel 36, tweede alinea, EGKS-Verdrag beroep ingesteld, primair tot nietigverklaring van beschikking nr. C(83) 1022/4 van de Commissie van 14 juli 1983, waarbij haar krachtens artikel 64 EGKS-Verdrag een boete is opgelegd ten belope van LIT 284 240 000, subsidiair tot verlaging van deze boete, en meer subsidiair tot verlenging van de termijn voor betaling van de boete.

2 Volgens de bestreden beschikking heeft verzoekster tijdens het derde kwartaal van 1981 herhaaldelijk betonstaal, knuppel en walsdraad verkocht tegen prijzen die hoger waren dan de door haar overeenkomstig artikel 60 EGKS-Verdrag gepubliceerde prijsschalen; in artikel 1 van deze beschikking wordt vastgesteld dat deze prijsoverschrijdingen inbreuken op genoemde verdragsbepalingen vormen.

3 Deze beschikking is aan verzoekster verzonden bij aangetekende brief van dezelfde dag en door haar ontvangen op 21 juli 1983.

Ontvankelijkheid

4 Tegen dit beroep heeft de Commissie krachtens artikel 91, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen; zij betoogt dat verzoekster zich niet heeft gehouden aan de in artikel 39 van 's Hofs Statuut-EGKS voorziene beroepstermijn van één maand vanaf de datum van kennisgeving van de bestreden beschikking, die in casu overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering en artikel 1 van bijlage II van dit Reglement met tien dagen werd verlengd. Aangezien de betrokken beschikking verweerster op 21 juli 1983 ter kennis is gebracht, zou de beroepstermijn dus op 1 september 1983 zijn verstreken, terwijl het beroep eerst op 19 september 1983 ten Hove is ingekomen. Door de beroepstermijn niet in acht te nemen zou verzoeksters recht om beroep in te stellen zijn vervallen.

5 Daarentegen stelt verzoekster dat het beroep, wat de termijnen betreft, volledig ontvankelijk is. In de eerste plaats betoogt zij namelijk, dat in artikel 36 EGKS-Verdrag niet een peremptoire beroepstermijn wordt voorzien en dat de daarin vervatte verwijzing naar artikel 33 slechts de in de eerste alinea van dit artikel bedoelde „bepalingen" betreft, ofwel de voorwaarden waaronder een beroep kan worden ingesteld, doch niet de in de derde alinea voorgeschreven termijn. In casu bedraagt de beroepstermijn volgens haar twee maanden; deze termijn is in de beschikking zelf gesteld voor de betaling van de boete en is trouwens ook in het EEG-Verdrag voorzien.

6 Subsidiair stelt verzoekster, dat, zelfs in geval zij de beroepstermijn niet zou hebben geëerbiedigd, haar recht om beroep in te stellen niet wegens het verstrijken van de termijn zou zijn vervallen, omdat aan de voorwaarden voor overmacht in de zin van artikel 39, derde alinea, van 's Hofs Statuut-EGKS is voldaan.

7 Te deze beweert zij, dat zij daadwerkelijk in de onmogelijkheid verkeerde om binnen de termijn van één maand beroep in te stellen, daar de beschikking van de Commissie haar kort voor het begin van de zomervakantie ter kennis was gebracht en tijdens die periode de balie en de ondernemingen in Italië volledig stilliggen.

8 Ter zake verwijst zij naar Italiaanse wet nr. 742 van 7 oktober 1969 betreffende de schorsing van de procestermijnen gedurende de zomervakantie (GU 281 van 6. 11. 1969). Ingevolge deze wet worden de procestermijnen die gelden voor de gewone en de administratieve gerechten, elk jaar van 1 augustus tot 15 september geschorst.

9 Hoewel dit een nationale bepaling is, zou verzoekster hierdoor voor een voldongen feit zijn komen te staan, zodat zij aan het begin van de rechterlijke vakanties in Italië in haar streek onmogelijk een advocaat kon vinden die voldoende in het gemeenschapsrecht was onderlegd om haar te verdedigen.

10 Wat de in casu toepasselijke beroepstermijn betreft, herinnert het Hof om te beginnen eraan, dat ondubbelzinnig uit artikel 39, eerste alinea, van 's Hofs

Statuut-EGKS volgt, dat een beroep in de zin van artikel 36 EGKS-Verdrag moet worden ingesteld binnen de in de laatste alinea van artikel 33 van het Verdrag gestelde termijn van één maand.

11 Bijgevolg moet verzoeksters eerste argument worden verworpen.

12 Met betrekking tot verzoeksters tweede argument zij opgemerkt, dat de beroepstermijnen voor het Hof uitsluitend worden bepaald door het gemeenschapsrecht, en dat zij bijgevolg niet zijn onderworpen aan de nationale wettelijke regelingen van de Lid-Staten betreffende de beroepstermijnen voor hun eigen rechterlijke instanties.

13 De Commissie heeft er terecht aan herinnerd, dat artikel 80, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering met zoveel woorden bepaalt, dat de procestermijnen niet door de rechterlijke vakanties worden geschorst.

14 Het Hof is van mening, dat de gemeenschapsregeling inzake de procestermijnen strikt moet worden toegepast ter wille van de rechtszekerheid en de noodzaak om elke discriminatie of willekeurige behandeling bij de rechtsbedeling te vermijden. Slechts wanneer de betrokkene overeenkomstig artikel 39, derde alinea, van 's Hofs Statuut-EGKS het bestaan aantoont van toeval of overmacht, zal zijn recht om beroep in te stellen niet wegens het verstrijken van de termijn vervallen.

15 Verzoekster betoogt evenwel dat op de omstandigheden van de onderhavige zaak precies het begrip overmacht past, en dat het Hof zich bij de uitlegging van dit begrip met betrekking tot vragen betreffende de procedure, anders dan met betrekking tot vragen betreffende de grond van de zaak, door billijkheidsoverwegingen moet laten leiden in verband met het feit dat de gestrengheid van de termijnen ertoe zou leiden dat het haar materieel onmogelijk zou worden zich te verdedigen, met als gevolg dat de fundamentele rechten van het individu zouden worden geschonden.

16 Bijgevolg zou het ter beoordeling van de overmacht gehanteerde criterium zich moeten toespitsen op een onderzoek van de normale voorzichtigheid die de handelende partij aan de dag heeft gelegd, zoals het Hof zou hebben geoordeeld in zijn arrest van 20 februari 1975 (zaak 64/74, Reich, Jurispr. 1975, blz. 261), dat wil zeggen op de zorgvuldigheid en aandacht die is vereist om het hoofd te kunnen bieden aan onvoorziene omstandigheden.

17 In dit verband wijst verzoekster er eveneens op, dat het Italiaans recht bij de beoordeling van overmacht uitgaat van het criterium van de zorgvuldigheid van een goed huisvader en de rechter de bevoegdheid verleent om de door partijen met het oog op een versoepeling van de termijnen aangevoerde omstandigheden te beoordelen (artikelen 650, 668 en 663, Codice di procedura civile, en artikel 183 bis, Codice di procedura penale).

18 Omtrent de feiten in de onderhavige zaak zegt verzoekster, dat zij deze situatie niet met de normale zorgvuldigheid of enige andere redelijke inspanning harerzijds had kunnen vermijden. Immers, nadat zij voor de behandeling van de zaak de noodzakelijke bescheiden had verzameld, heeft zij begin augustus vergeefs gepoogd in haar streek een voldoende deskundig raadsman te vinden. De advocaat die haar in het verleden in EGKS-aangelegenheden had geadviseerd, zou gedurende de gehele periode dat de gerechtelijke termijnen waren geschorst, met vakantie zijn geweest.

19 Bovendien zou in die periode de juridische bibliotheek van de orde van advocaten te Brescia gesloten zijn geweest, en zou de centrale juridische bibliotheek te Rome maar twee uur per dag geopend zijn geweest, hetgeen de uiteindelijk door haar aangetrokken advocaat zou hebben belet, zich in het gemeenschapsrecht te verdiepen.

20 Tot staving van haar betoog heeft verzoekster verklaringen overgelegd van de deken van de orde van advocaten en van de voorzitter van de beroepsvereniging van advocaten te Brescia, alsmede een verklaring van haar vaste advocaat in EGKS-zaken.

21 Verzoeksters argumenten kunnen niet worden aanvaard. Uit de vaste rechtspraak van het Hof volgt, dat het begrip overmacht, de bijzonderheden van de specifieke gebieden waarop het wordt gebruikt buiten beschouwing gelaten, in wezen betrekking heeft op van buiten komende omstandigheden die de verwezenlijking van het betrokken feit onmogelijk maken. Ook al onderstelt het geen volstrekte onmogelijkheid, het dient wel te gaan om abnormale moeilijkheden die onafhankelijk zijn van de wil van de betrokkene en die ondanks alle dienstige voorzorgsmaatregelen onvermijdelijk blijken te zijn (arrest van 9 februari 1984, zaak 284/82, Busseni, Jurispr. 1984, blz. 557).

22 Het begrip overmacht is derhalve niet van toepassing op een situatie waarin iemand die de nodige zorgvuldigheid betrachtte en omzichtig handelt, in staat zou zijn geweest het verstrijken van een beroepstermijn te voorkomen.

23 Dienaangaande zij vastgesteld, dat verzoekster niet de nodige zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd, waar zij na de ontvangst van de litigieuze beschikking vóór het begin van de zomervakantie nog over tien dagen beschikte om contact op te nemen met haar vaste advocaat of om een advocaat te vinden die voldoende deskundig was om haar te verdedigen.

24 Uit hetgeen verzoekster zelf ter terechtzitting heeft opgemerkt, is op te maken dat de onderneming gedurende het tijdvak tussen de ontvangst van de bestreden beschikking en het begin van de zomervakantie enkel bescheiden heeft verzameld en niet eerst een advocaat voor haar verdediging heeft gezocht. Op zijn vroegst op 8 augustus heeft verzoekster contact opgenomen met de advocaat die uiteindelijk met de zaak is belast.

25 Tenslotte zij opgemerkt dat verzoekster gebruik had kunnen maken van de bij artikel 38, paragraaf 7, van het Reglement voor de procesvoering geboden mogelijkheid om een verzoekschrift in te dienen dat niet aan de vormvoorschriften voldoet, mits het dan binnen een door de griffier te stellen redelijke termijn zou regulariseren.

26 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat in het onderhavige geval geen sprake was van buitengewone en onoverkomelijke moeilijkheden, die het te late zoeken van een advocaat als verdediger van verzoekster kunnen rechtvaardigen, indien zij tijdig de nodige voorzorgsmaatregelen had genomen.

27 Mitsdien is het feit dat het beroep te laat is ingesteld niet het gevolg van overmacht en is het beroep niet-ontvankelijk.

Kosten

28 Volgens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

rechtdoende:

1. **Verklaart het beroep niet-ontvankelijk.**

2. **Verwijst verzoekster in de kosten van het geding.**

Bahlmann Pescatore Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juli 1984.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl

Hoofdadministrateur

De president van de Tweede kamer

K. Bahlmann

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 30 MEI 1984

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Inleiding

1.1. De basisgegevens van het dossier

De basisgegevens van de onderhavige zaak zijn eenvoudig. Het beroep van verzoekster, de onderneming Ferriera Valsabbia SpA, is gericht tegen een beschikking van de Commissie van 14 juli 1983. In deze beschikking werd aan verzoekster een boete van LIT 284 240 000 opgelegd wegens bijna twee jaar eerder (tijdens een tussen 14 september en 2 oktober 1981 uitgevoerde controle) vast-