RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-199/90 *

I — De feiten en het procesverloop

1. Artikel 11 van verordening (EEG) nr. 337/79 van de Raad van 5 februari 1979 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 1979, L 54, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2144/82 van de Raad van 27 juli 1982 (PB 1982, L 227, blz. 1), voorziet in een regeling voor de preventieve distillatie van tafelwijn voor het geval de hoeveelheden tafelwijn van alle soorten waarvoor opslagcontracten zijn afgesloten, op een bepaalde datum gelijk zijn aan of meer bedragen dan een bepaalde hoeveelheid.

2. Ingevolge artikel 9, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2179/83 van de Raad van 25 juli 1983 tot vaststelling van de algemene voorschriften voor de distillatie van wijn en bijprodukten van de wijnbereiding (PB 1983, L 212, blz. 1), kan aan de distilleerder of aan de producent die tot distillatie overgaat, een voorschot op de steun worden uitgekeerd, op voorwaarde dat een waarborg wordt gesteld. Volgens artikel 9, lid 2,

„(...) wordt de (...) waarborg slechts vrijgegeven indien binnen een nader te bepalen termijn het bewijs wordt geleverd:

— dat de totale in het [distillatie-]contract of de aangifte [voor distillatie] vermelde hoeveelheid wijn is gedistilleerd;

— dat de minimumaankoopprijs (...) aan de producent is betaald".

3. Artikel 8, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2373/83 van de Commissie van 22 augustus 1983 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de in artikel 11 van verordening (EEG) nr. 337/79 bedoelde distillatie voor het wijnoogstjaar 1983/1984 (PB 1983, L 232, blz. 5), bepaalt:

„Voor het vrijgeven van de in lid 1 bedoelde waarborg moet uiterlijk op 31 oktober 1984 het bewijs worden geleverd dat de totale hoeveelheid wijn is gedistilleerd en, eventueel, het bewijs dat de aankoopprijs voor de wijn binnen de gestelde termijn is betaald.

Indien evenwel de in de eerste alinea bedoelde bewijzen worden geleverd na afloop van de in die alinea gestelde termijn maar voor 1 februari 1985, wordt 80% van de waarborg vrijgegeven en wordt het verschil verbeurd."

4. Bij verordening (EEG) nr. 3501/83 van de Commissie van 12 december 1983 (PB 1983, L 350, blz. 5) is verordening nr. 2373/83 in die zin gewijzigd, dat 31 oktober 1984 in artikel 8, lid 2, is vervangen door 31 december 1984 en 1 februari 1985 door 1 april 1985.

* Procestaal: Italiaans.

5. In 1984 distilleerde Italtrade SpA wijn, waarvoor zij, na een waarborg te hebben gesteld, voorschotten ontving op de gemeenschapssteun.

Omdat de bewijsstukken betreffende de betaling van de minimum- aankoopprijs aan de producent enkele dagen na 1 april 1985 waren overgelegd, hield het bevoegde nationale interventiebureau, de Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, op het voorziene steunbedrag een bedrag in van 1 242 588 569 LIT, betrekking hebbend op 28 000 hl wijn.

6. Italtrade kwam in rechte tegen dat besluit op met het betoog, dat artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2373/83 onwettig is wegens schending van het evenredigheidsbeginsel, doordat het bepaalt dat de gehele waarborg wordt verbeurd.

7. Van oordeel dat het geschil een vraag deed rijzen over de uitlegging en de geldigheid van artikel 8 van verordening nr. 2373/83, heeft het Tribunale civile di Roma bij beschikking van 29 maart 1990 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de navolgende prejudiciële vragen:

„1) Moet de termijn in artikel 8 van verordening (EEG) nr. 2373/83 van de Commissie, zoals verlengd bij verordening nr. 3501/83, worden opgevat als een dwingende termijn, waarvan de niet-eerbiediging niet leidt tot een sanctie, doch tot het verval van het recht op het steunbedrag voor de distillatie van de wijn ?

2) Zo de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moeten genoemde bepalingen dan ongeldig worden geacht, op grond dat de voorziene sanctie (verlies van het steunbedrag) in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, hetzij omdat zij buitensporig is ten opzichte van de (louter formele) inbreuk, hetzij omdat daardoor ernstige en minder ernstige inbreuken met dezelfde gestrengheid worden bestraft (wezenlijke verzuimen ter zake van de distillatieverrichtingen, respectievelijk eenvoudige vertraging bij het overleggen van de bewijsstukken met betrekking tot het verloop van die verrichtingen) ?

3) Zo er inderdaad sprake is van een dergelijke onevenredigheid, zijn de betrokken bepalingen dan toch niet geldig, waar zij in een gradatie van de sancties voorzien (verlies van 20% dan wel van het gehele steunbedrag) naar gelang de duur van de vertraging (overschrijding van de termijn die verstrijkt op 31 december 1984, dan wel van die welke verstrijkt op 31 maart 1985) ?"

8. De beschikking van het Tribunale civile di Roma is op 29 juni 1990 ter griffie van het Hof ingeschreven.

9. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn op 27 september 1990 schriftelijke opmerkingen ingediend door Italtrade SpA, vertegenwoordigd door F. Capelli en A. Giardina, advocaten te Rome, op 12 oktober 1990 door de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door O. Fiumara, avvocata dello Stato, en

op 2 oktober 1990 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. de March en P. Hetsch, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden.

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

11. Bij beschikking van 24 april 1991 heeft het Hof de zaak krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering naar de Zesde kamer verwezen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. *Italtrade*, verzoekster in het hoofdgeding, merkt met betrekking tot de eerste vraag op, dat verordening nr. 2179/83, die de rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling door de Commissie van verordening nr. 2373/83, slechts voorziet in sancties — niet betaling van de steun of het niet vrijgeven van de waarborg — voor het geval dat de gedistilleerde hoeveelheden de aangegeven hoeveelheid overschrijden of de vereiste bewijzen niet zijn overgelegd. Met betrekking tot de termijn voor het overleggen van de bewijzen verwijst verordening nr. 2179/83 zelf uitdrukkelijk naar het evenredigheidsbeginsel en het billijkheidsbeginsel. De Commissie heeft derhalve door de vaststelling van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2373/83 de bevoegdheden overschreden die haar door de Raad waren verleend.

Maar zelfs indien de Commissie haar bevoegdheden niet had overschreden, zou men moeten erkennen, dat het verlies van de steun en de verbeurte van de waarborg onverenigbaar zijn met het door het Hof bevestigde evenredigheidsbeginsel (zie de arresten van 20 februari 1979, zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677, en 24 september 1985, zaak 181/84, Man Sugar, Jurispr. 1985, blz. 2889). In die arresten heeft het Hof overigens een onderscheid gemaakt tussen het niet-nakomen van een belangrijke verplichting — zoals in casu het uitblijven van distillatie of het niet betalen van de prijs aan de producent —, die kan leiden tot volledige verbeurte van de waarborg, en het verzuim van een bijkomende verplichting — zoals in casu het verzuim om tijdig het bewijs van de verrichtingen over te leggen —, waarop niet dezelfde sanctie kan worden gesteld.

Met betrekking tot de tweede vraag verwijst Italtrade nogmaals naar de rechtspraak van het Hof (arresten van 22 januari 1986, zaak 266/84, Denkavit, Jurispr. 1986, blz. 149; 18 november 1987, zaak 137/85, Maïzena, Jurispr. 1987, blz. 4587, en 8 maart 1988, zaak 296/86, McNicholl, Jurispr. 1988, blz. 1491), volgens welke de niet-nakoming van een hoofdverplichting waarvan de nakoming van fundamenteel belang is voor het goed functioneren van een gemeenschapsregeling, kan worden gesanctioneerd met volledige verbeurte van de waarborg zonder dat dit tot schending van het evenredigheidsbeginsel leidt. In de onderhavige zaak heeft Italtrade echter aan al haar hoofdverplichtingen, te weten distillatie van de wijn en betaling van de prijs aan de producent, voldaan en wordt haar geen andere inbreuk verweten dan een te late overlegging van de bewijsstukken.

Wat de derde vraag aangaat, meent Italtrade, dat de loutere vaststelling van een tussentermijn naast de eindtermijn niet volstaat om aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen. Uit de derde overweging van ver-

ordening nr. 3501/83 blijkt trouwens, dat de Commissie tot verlenging van de termijn heeft besloten, omdat door de toevloed van te distilleren produkten de distillatie binnen de aanvankelijk bepaalde termijnen moeilijkheden opleverde. Bij de verlenging van de termijn heeft de Commissie de betrokken ondernemingen geen bijzonder voordeel willen toekennen. De rechtsvraag waarom het hier gaat, betreft de afweging van de ernst van de niet-naleving van de gestelde eindtermijn, ongeacht de omstandigheid dat de oorspronkelijke tussentermijn evenmin was geëerbiedigd.

Ten slotte herinnert Italtrade eraan, dat het Hof recentelijk, in een arrest van 27 juni 1990 (zaak C-118/89, Lingenfelser, Jurispr. 1990, blz. I-2637), een verordening van de Commissie ongeldig heeft verklaard die voorzag in het verlies van het steunbedrag in geval van overschrijding van een termijn die voor de nakoming van een hoofdverplichting, namelijk de betaling van de minimumprijs aan de producent, was bepaald. Deze oplossing zou volgens haar a fortiori moeten gelden ten aanzien van het verzuim van een nevenverplichting.

2. De *Italiaanse regering* wijst erop, dat verordening nr. 2179/83 voor de definitieve toekenning van het in de vorm van een voorschot betaalde steunbedrag en het vrijgeven van de waarborg als voorwaarde stelt, dat de aangegeven kwaliteit en hoeveelheid van het produkt is geleverd, dat de minimumaankoopprijs aan de producent is betaald, en dat binnen een nader te bepalen termijn het bewijs is geleverd dat aan de eerstgenoemde verplichtingen is voldaan.

Bij artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2373/83 is een regeling ingevoerd waarbij de marktdeelnemer zijn waarborg gedeeltelijk verbeurt indien het vereiste bewijs te laat wordt geleverd, en ze volledig verbeurt indien het bewijs niet vóór het verstrijken van een tweede, tolerantietermijn wordt geleverd. Een en ander is volledig in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, daar voor een gradatie van de gevolgen van de niet-nakoming van de verplichtingen is gezorgd.

In het arrest van 22 januari 1986 (Denkavit, reeds aangehaald) overwoog het Hof, dat verval van recht door te late indiening van het dossier niet met het evenredigheidsbeginsel in strijd is, daar het veelal het normale gevolg is van het overschrijden van een dwingende termijn, en niet een sanctie. Ook verklaarde het in zijn arrest van 18 november 1987 (Maïzena, reeds aangehaald), dat de verbeurte van een waarborg op het moment dat de vrijwillig aangegane verbintenis waarvan de waarborg de uitvoering garandeerde, niet is nagekomen of niet langer kon worden nagekomen, een essentieel element van de betrokken regeling is. In zijn arrest van 8 maart 1988 (McNicholl, reeds aangehaald) ten slotte preciseerde het Hof, dat het evenredigheidsbeginsel niet wordt geschonden wanneer het verbeurd te verklaren gedeelte van de waarborg bepaald wordt aan de hand van het niet-uitgevoerde tonnage.

De Italiaanse regering geeft derhalve in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De in artikel 8, lid 2, punt 4, van verordening nr. 2373/83 bepaalde termijn van 1 april 1985, zoals verlengd bij verordening nr. 3501/83, is een dwingende termijn, waarvan de overschrijding het verval van het recht op het steunbedrag voor de distillatie van wijn tot gevolg heeft.

2) Er zijn geen termen aanwezig om de bepalingen van artikel 8 van verordening nr. 2373/83, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3501/83, betreffende de gehele of gedeeltelijke verbeurte van de waarborg, ongeldig te verklaren."

3. De *Commissie* wijst erop, dat de waarborg volgens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 2179/83 slechts wordt vrijgegeven, indien binnen een nader te bepalen termijn het bewijs wordt geleverd dat de wijn is gedistilleerd en de prijs aan de producent is betaald.

In verordening nr. 2373/83 zijn de uitvoeringsbepalingen betreffende de distillatieregeling neergelegd en met name de termijn voor de overlegging van de bewijsstukken en de te treffen maatregelen in geval van niet-naleving van deze termijn vastgesteld.

De Commissie bespreekt de drie vragen te zamen en herinnert aan de doelstelling van de omstreden regeling, zoals uiteengezet in de achtste en de twintigste overweging van de considerans van verordening nr. 2179/83, namelijk een waarborgregeling in te voeren in geval van betaling van voorschotten op het steunbedrag, ervoor te zorgen dat de indiening van de aanvragen en de uitkering van de steun binnen nader te bepalen termijnen plaatsvinden, en de steun in een bepaalde verhouding te verlagen, in geval de distilleerder weliswaar zijn voornaamste verplichtingen nakomt, maar daarvan te laat het bewijs heeft geleverd. In deze context zijn de dwingende termijnen die voorgeschreven zijn voor het aan het interventiebureau te leveren bewijs van het correcte verloop van de verrichtingen, als een noodzakelijk element voor een goed administratief beheer van de voorschotregeling te beschouwen.

Wat de de toetsing van de gevolgen van de niet-naleving van deze termijnen aan het evenredigheidsbeginsel betreft, merkt de Commissie op, dat de regeling waarbij voorschotten op de steun worden betaald, een regeling op vrijwillige basis is, die is ingevoerd ten behoeve van de marktdeelnemers, die er de voorwaarden, voordelen en risico's van kennen. Tot de risico's moeten worden gerekend het verval van het recht op een voorschot en de verbeurte van de waarborg in geval van te late overlegging van de bewijsstukken, daar dit de normale gevolgen zijn van overschrijding van een dwingende termijn. Verordening nr. 2373/83 voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, omdat zij voor het overleggen van het bewijs — niet echter voor de nakoming van de hoofdverrichtingen — een dubbele termijn stelt en aan de niet-naleving van de eerste termijn verbeurte van een gedeelte van de waarborg verbindt, en aan de overschrijding van de tweede termijn de verbeurte van de volledige waarborg. De verordening maakt derhalve een duidelijk onderscheid tussen de gevolgen van een te late uitvoering van de hoofdverplichtingen en een te laat bewijs daarvan.

De Commissie concludeert hieruit, dat artikel 2 van verordening nr. 2373/83 in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel zoals dit in de rechtspraak van het Hof is uitgelegd, en geeft het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Bij het onderzoek van de aan het Hof gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 8 van verordening nr. 2373/83 kunnen aantasten."

F. A. Schockweiler
rechter-rapporteur