

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. DARMON

van 26 september 1991 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Ter ondersteuning van de wijnmarkt is bij verordening (EEG) nr. 337/79 van de Raad van 5 februari 1979 ¹ een steunregeling voor de preventieve distillatie van wijn ingevoerd, waardoor bepaalde hoeveelheden wijn uit de markt kunnen worden genomen doordat zij tegen een voor de producent voldoende aantrekkelijke prijs door de distilleerders worden aangekocht. Deze steun wordt door het nationale interventiebureau aan de distilleerder uitgekeerd, die hem op zijn beurt aan de producent doorbetaalt op het moment dat hij de te distilleren wijn tegen een „minimumaankoop prijs” koopt.

2. In het wijnoogstjaar 1983/1984 konden de distilleerders in aanmerking komen voor een *voorschot* op de gemeenschapssteun voor de preventieve distillatie, op voorwaarde dat zij een waarborg stelden. De algemene voorschotregeling is neergelegd in verordening (EEG) nr. 2179/83 van de Raad van 25 juli 1983 ², waarvan artikel 9 bepaalt dat „de distilleerder (...) kan vragen dat hem als voorschot een *bedrag* wordt uitgekeerd *dat gelijk is aan de laagste steun*, vastgesteld voor de betrokken distillatie overeenkomstig artikel 8, op voorwaarde dat hij ten name van het interventiebureau een waarborg heeft gesteld *die gelijk is aan 110% van het steunbedrag*”. ³ De waarborg wordt slechts vrijgegeven indien binnen een

nader te bepalen termijn het bewijs wordt geleverd, dat de totale hoeveelheid is gedistilleerd en de minimumaankoop prijs aan de producent is betaald.

3. De voorwaarden voor het vrijgeven van de waarborg zijn nader bepaald bij artikel 8 van verordening (EEG) nr. 2373/83 van de Commissie ⁴, waarvan lid 2 luidt als volgt:

„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 aankoop prijs 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 vóór 1 februari 1985, wordt 80% van de waarborg vrijgegeven en wordt het verschil verbeurd.

Indien deze bewijzen niet voor 1 februari 1985 worden geleverd, wordt de waarborg volledig verbeurd.”

4. Toen een groot aantal distilleerders niet in staat bleek de gestelde termijnen na te leven, werden deze twee termijnen bij verordening (EEG) nr. 3501/83 van de Commissie van 12 december 1983 ⁵ met twee maanden verlengd tot 31 december 1984 respectievelijk 1 april 1985.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — 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).

2 — Verordening tot vaststelling van de algemene voorschriften voor de distillatie van wijn en bijprodukten van de wijnbereiding (PB 1983, L 212, blz. 1).

3 — Cursivering van mij.

4 — Verordening 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).

5 — Verordening houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 2373/83 (PB 1983, L 350, blz. 5).

5. Tijdens het oogstjaar 1984 kocht de vennootschap Italtrade grote hoeveelheden wijn die zij liet distilleren. Met het oog op het door haar gevraagde voorschot op de gemeenschapssteun stelde zij via de Assicurazioni generali de vereiste waarborg ten gunste van het Italiaanse interventiebureau, de Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (hierna: „AIMA”). Tussen partijen in het hoofdgeding staat vast, dat de producenten zijn betaald en dat de wijn daadwerkelijk is gedistilleerd.

6. Voor een gedeelte van de contracten — ongeveer 28 000 hl wijn — legde Italtrade op 2 april 1985, twee dagen te laat, aan AIMA de bewijsstukken over betreffende de betaling van de prijs aan de producent. Wegens deze termijnoverschrijding hield AIMA overeenkomstig artikel 8, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 2373/83 de volledige waarborg voor de betrokken contracten in.

7. In het kader van de door Italtrade ingestelde rechtsvordering tot terugbetaling van deze waarborgen ⁶ wenst het Tribunale civile di Roma van het Hof voornamelijk te weten, of het verlies van de volledige waarborg ook het verval betekent van het recht op het steunbedrag (eerste vraag), en of de sanctie van artikel 8 van verordening nr. 2373/83 zich met het evenredigheidsbeginsel verdraagt (tweede en derde vraag).

8. Eerst wil ik het argument van Italtrade onderzoeken, dat de Commissie, bij gebreke van uitdrukkelijke machtiging van de Raad, niet bevoegd was, op te late overlegging van

de bewijzen de sanctie van verlies van de gemeenschapssteun te stellen.

9. Blijkens artikel 11, lid 4, juncto artikel 67, lid 3, van verordening nr. 337/79 is de Commissie door de Raad gemachtigd de uitvoeringsbepalingen betreffende de preventieve distillatie vast te stellen, na raadpleging van het comité van beheer voor wijn.

10. Artikel 7, lid 3, van verordening nr. 2179/83 van de Raad bepaalt, dat „de maatregelen die moeten worden genomen bij niet-betaling van de minimumaankoop-prijs of bij *ontstentenis van het bewijs* van betaling daarvan in het kader van de uitvoeringsbepalingen worden vastgesteld”. ⁷

11. Wat meer bepaald het voorschot betreft, bepaalt artikel 9, lid 2, van die verordening, dat de door de distilleerder gestelde waarborg slechts wordt vrijgegeven indien hij binnen een nader te bepalen termijn het bewijs levert van de betaling van de prijs aan de producent en van de distillatie van de totale hoeveelheid wijn.

12. Daar de Commissie uitdrukkelijk gemachtigd was sancties te stellen op het ontbreken van het bewijs, kon zij uiteraard ook sancties vaststellen voor het geval van te late overlegging van dat bewijs; dit komt er immers op neer, dat het bewijs ontbreekt op het moment waarop de dwingende termijn voor de overlegging ervan verstrijkt.

13. De twintigste overweging van de considerans van verordening nr. 2179/83 nodigde er bovendien toe uit, een bepaling vast

⁶ — En van andere inhoudingen die in deze prejudiciële procedure niet van belang zijn.

⁷ — Cursivering van mij.

te stellen krachtens welke de steun in een bepaalde verhouding zou worden verlaagd indien de distilleerder weliswaar zijn voornaamste verplichtingen was nagekomen, *maar het bewijs daarvan te laat had geleverd.*

14. Op basis van de bovengenoemde verordeningen van de Raad was de Commissie dus bevoegd, een sanctie te bepalen voor het geval dat de termijnen voor overlegging van de bewijzen niet werden nageleefd.

15. Moet de maatregel van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2373/83 eenvoudig worden gezien als een boete die kan oplopen tot het volledig verlies van de waarborg, of houdt zij bovendien het verval van het recht op het steunbedrag in? Hierop komt de eerste vraag van de verwijzende rechter neer.

16. Om te beginnen moeten twee zaken goed worden onderscheiden. Aan de ene kant stellen de verordeningen nrs. 2179/83 en 2373/83 de voorwaarden vast om voor steun in aanmerking te komen: de distilleerder moet het bewijs leveren dat de wijn is gedistilleerd, waarna de steun wordt uitgekeerd binnen drie maanden nadat dit bewijs is geleverd.⁸ Het *bewijs* dat de prijs aan de producent is betaald, moet worden geleverd binnen vier maanden na het bewijs van de distillatie, bij gebreke waarvan de distilleerder de steun geheel of gedeeltelijk verliest, afhankelijk van de duur van de vertraging waarmee deze bewijzen zijn overgelegd.⁹ Dit zou men de *steunregeling* kunnen noemen. Aan de andere kant kan de distilleerder in aanmerking komen voor een voorschot dat gelijk is aan de laagste steun, op de enkele voorwaarde dat hij een waarborg stelt.¹⁰ Zowel het bewijs van de distillatie als dat van de betaling aan de producent

moet voor 31 december 1984 worden geleverd. De overlegging van de bewijzen na die datum wordt naar gelang de duur van de vertraging met gedeeltelijk of geheel verlies van de steun bestraft.¹¹ Dit zou men de *voorschotregeling* kunnen noemen. Het voornaamste verschil tussen deze twee regelingen betreft het *bewijs van de distillatie*. Dit bewijs heeft eerst na de betaling van het voorschot te worden geleverd. Daarentegen vormt het de voorwaarde voor de betaling van de steun.

17. Uiteraard voorziet de voorschotregeling in een borgstelling „om te garanderen dat het interventiebureau geen onverantwoorde risico's loopt”.¹²

18. De waarborg is dus *inherent aan het voorschot* en vormt slechts een modaliteit van de vooruitbetaling. Zo vermeldt de negende overweging van de considerans van verordening nr. 2373/83, dat bepaald moet worden „dat de gewaarborgde minimumprijs over het algemeen binnen zodanige termijnen moet worden betaald aan de producenten dat dezen een winst maken die vergelijkbaar is met die welke zij bij een normale verkoop zouden maken; dat het daarom nodig is de betaling van de voor de distillatie verschuldigde steun zo vroeg mogelijk te doen plaatsvinden en daarbij *het goede verloop van de distillatieverrichtingen* door een waarborgregeling te garanderen”.¹³

19. Hieruit volgt, dat de waarborg geen ander doel heeft dan de terugbetaling van het voorschot op de steun te garanderen voor het geval dat later zou blijken dat geen steun verschuldigd is.

11 — Artikel 8, lid 2, zoals gewijzigd, van verordening nr. 2373/83.

12 — Achste overweging van de considerans van verordening nr. 2179/83.

13 — Cursivering van mij.

8 — Artikel 7, lid 3, van verordening nr. 2179/83.

9 — Artikel 7, eerste alinea, van verordening nr. 2373/83.

10 — Artikel 9, lid 1, van verordening nr. 2179/83.

20. Het voorschot en de steun zijn dus aan verschillende bewijsregelingen onderworpen. Geen enkele bepaling echter ontzegt de distilleerder die de volledige waarborg verbeurt, ook uitdrukkelijk het recht op steun. Eenvoudige termijnredenen kunnen mogelijk wel verhinderen dat hij de steun ontvangt.

21. De distillatie mocht immers niet na 31 augustus 1984 plaatsvinden ¹⁴ en de producent moest binnen drie maanden na de aankomst van de wijn bij de distilleerderij, dat wil zeggen uiterlijk op 30 november 1984, betaald zijn. Het bewijs van die betaling van de prijs aan de producent moest binnen vier maanden na het bewijs van de distillatie en uiterlijk op 28 februari 1985 worden geleverd. ¹⁵ *Na die datum werd het volledige steunbedrag door het interventiebureau teruggevorderd.* ¹⁶ Artikel 7, tweede alinea, van verordening nr. 2373/83, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3501/83, is op dit stuk zeer duidelijk.

22. Hieruit volgt, dat de ontvanger van een voorschot, die na 28 februari 1985 de vereiste bewijzen had verstrekt, de waarborg (althans gedeeltelijk) verbeurde en niet langer in aanmerking kwam voor steun. Ik wijs erop, dat Italtrade pas op 2 april 1985 het bewijs van betaling aan de producent heeft overgelegd.

23. Ik geef het Hof derhalve in overweging, op de eerste vraag te antwoorden dat de verbeurte van de waarborg als voorzien in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2373/83, zoals gewijzigd, op zich niet het verval meebrengt van het recht op steun, maar dat de steun niet meer kan worden aangevraagd na het verstrijken van de ter-

mijnen bepaald in artikel 7, tweede alinea, zoals gewijzigd, van deze verordening.

24. Voor het antwoord op de tweede en de derde vraag dient te worden onderzocht, of voornoemd artikel 8, lid 2, verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel. Ik stel het Hof voor, deze vragen te zamen te onderzoeken en ze ook te zamen te beantwoorden.

25. In overeenstemming met verordening nr. 2179/83 van de Raad — in de twintigste overweging van de considerans daarvan wordt gezegd dat het „wenselijk is de steun in een bepaalde verhouding te verlagen, ingeval de distilleerder weliswaar zijn voornaamste verplichtingen is nagekomen, maar daarvan te laat het bewijs heeft geleverd” — bepaalt artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2373/83 van de Commissie, dat ingeval het bewijs van betaling van de producent ten hoogste drie maanden te laat wordt geleverd, slechts 20% van de waarborg wordt verbeurd, terwijl hij volledig wordt verbeurd in geval van nog meer vertraging.

26. Dat de distilleerder die steun heeft ontvangen zonder gebruikmaking van de voorschot- en waarborgregeling, 20% van die steun dan wel het volledige steunbedrag verliest al naar gelang de mate van vertraging waarmee het bewijs van betaling aan de producent wordt overgelegd ¹⁷, loopt daarmee volledig in de pas.

27. In het geval van een sanctie zoals het niet-vrijgeven van een waarborg wegens overschrijding van de termijn voor overlegging van bewijzen, moet volgens het Hof worden onderzocht of deze sanctie

¹⁴ — Artikel 3, zoals gewijzigd, van verordening nr. 2373/83.

¹⁵ — Artikel 7, tweede alinea, van verordening nr. 2373/83, zoals gewijzigd bij artikel 1, sub 2, eerste streepje, van verordening nr. 3501/83.

¹⁶ — Ibidem.

¹⁷ — Artikel 7, tweede alinea, van verordening nr. 2373/83.

„verder gaat dan hetgeen passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel”.¹⁸

28. Een dergelijk onderzoek heeft het Hof verricht in de zaak *Fromançais*.¹⁹ Met het oog op de afzet van boteroverschotten was bij verordening (EEG) nr. 1259/72 aan bepaalde verwerkende industrieën in de Gemeenschap de gelegenheid geboden, bij inschrijving boter te kopen tegen verlaagde prijs. Als tegenprestatie voor de prijsvermindering moest de inschrijver zich ertoe verbinden, de boter in bepaalde produkten te verwerken. Hij moest de verlaagde prijs betalen en een verwerkingswaarborg stellen die het verschil tussen de marktprijs van de boter en de minimumverkoopprijs dekte. Toen een deel van de door de vennootschap *Fromançais* gekochte boter niet binnen de gestelde termijn was verwerkt, weigerde het Franse interventiebureau een gedeelte van de door *Fromançais* gestelde waarborgen vrij te geven. Het Hof overwoog:

„Om te kunnen vaststellen of een bepaling van gemeenschapsrecht zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel, moet in de eerste plaats worden nagegaan of de middelen die zij aanwendt om het gestelde doel te bereiken, beantwoorden aan het belang van dit doel en, in de tweede plaats, of zij noodzakelijk zijn om het te bereiken.

De bepalingen die het algeheel verlies van de waarborg in geval van overschrijding van de verwerkingstermijn voorzien, beogen te verhinderen dat kopers met speculatief oogmerk voorraden gaan aanleggen van de door hen tegen verlaagde prijs gekochte boter.”²⁰

Het Hof oordeelde daarop, dat het niet vrijgeven van de gehele waarborg wegens overschrijding van de termijn een maatregel vormde die evenredig was aan het doel.

29. Op het gebied van uitvoerrestituties benadert het Hof het probleem op dezelfde wijze. In de zaak *Man Sugar*²¹ bij voorbeeld had de exporteur, aan wie na inschrijving suiker voor uitvoer naar derde landen was verkocht, een waarborg gesteld om aanspraak te kunnen maken op de restituties bij uitvoer. Als sanctie voor de te late indiening van aanvragen om uitvoercertificaten werd het volledige bedrag van de waarborg verbeurd. Na te hebben vastgesteld dat die certificaten slechts dienden om de uitvoerstromen te kunnen volgen en geen belangrijke nieuwe gegevens verschaffen, concludeerde het Hof:

„Ook al was de Commissie met het oog op een efficiënt beheer gerechtigd een termijn te stellen voor het indienen van de aanvragen voor een uitvoercertificaat, zij had de handelaren in geval van niet-inachtneming van deze termijn een sanctie moeten opleggen die veel minder zwaar was dan de verbeurte van de gehele waarborg en die meer in overeenstemming was met de praktische gevolgen van een dergelijk verzuim.”²²

30. Wat de onderhavige zaak betreft, wordt het oogmerk dat met een dwingende termijn voor het indienen van het bewijs van de distillatie en van de betaling van de prijs aan de producent wordt nagestreefd, aangegeven in de twintigste overweging van de considerans van verordening nr. 2179/83. Luidens deze overweging moeten „de gegadigden voor de steun daartoe een aanvraag (...) indienen, waarbij een aantal bewijsstukken moet wor-

18 — Arrest van 20 februari 1979 (zaak 122/78, *Buitoni*, Jurispr. 1979, blz. 677, r. o. 16); zie ook arrest van 17 mei 1984 (zaak 15/83, *Denkavit*, Jurispr. 1984, blz. 2171, r. o. 25).

19 — Arrest van 23 februari 1983 (zaak 66/82, Jurispr. 1983, blz. 395).

20 — R. o. 8 en 9.

21 — Arrest van 24 september 1985 (zaak 181/84, Jurispr. 1985, blz. 2889).

22 — R. o. 30; cursivering van mij.

den gevoegd; (...) met het oog op een *uniforمة werking van de regeling* in de Lid-Staten dient te worden voorgeschreven dat de aanvraag moet worden ingediend en de aan de distilleerders verschuldigde steun moet worden uitgekeerd binnen nader te bepalen termijnen".²³ De vaststelling van dwingende termijnen voor de overlegging aan het interventiebureau van het bewijs van het correcte verloop van de verrichtingen wordt dus verklaard door het goed administratief beheer van de voorschotregeling en de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling van de marktdeelnemers. Deze termijnen hebben een andere bestaansreden. Zolang zij niet verstreken zijn, ligt de waarborg onder de borg vast, terwijl het interventiebureau een voorschot heeft betaald waarvan het nog niet kan nagaan of het gerechtvaardigd is, en dat het niet kan terugvorderen. Lijkt het voorschot niet verschuldigd te zijn, dan kan het interventiebureau de waarborg eerst bij het verstrijken van de termijn voor overlegging van de bewijzen innen. Ten einde de financiële belangen van de Gemeenschap veilig te stellen, diende dus een redelijke termijn te worden bepaald voor de overlegging van het bewijs en moest op de niet-naleving daarvan een voldoende afschrikkende sanctie worden gesteld, opdat de distilleerders niet pogen, voorschotten te krijgen die zij niet kunnen rechtvaardigen of die zij buitensporig laat rechtvaardigen, zonder dat de waarborg het voorschot en de onkosten van de Gemeenschap dekt.

31. Staat het verlies van de waarborg in verhouding tot deze doeleinden, gelet op de aard van de niet-nagekomen verplichting (niet-naleving van de termijn voor overlegging van het bewijs) ?

32. In het arrest Buitoni²⁴, heeft het Hof een belangrijk onderscheid gemaakt naar gelang de aard van de verplichtingen. Artikel 3 van verordening (EEG) nr. 499/76

van de Commissie²⁵ bestraft de overschrijding van de met het oog op een goed administratief beheer opgelegde termijn voor overlegging van invoercertificaten met de volledige verbeurte van de waarborg die de nakoming van de exportverplichting moest garanderen, terwijl de niet-nakoming van de hoofdverplichting om te exporteren, slechts evenredig met die niet-nakoming werd bestraft. Buitoni, die uitvoercertificaten had verkregen, was binnen de gestelde termijn tot invoer overgegaan. Zij legde het bewijs van die invoerverrichtingen evenwel te laat over, waarop het Franse interventiebureau weigerde, de waarborg vrij te geven. Het Hof overwoog, dat

„deze *forfaitaire* sanctie, die wordt toegepast bij een inbreuk welke duidelijk minder ernstig is dan de — met een in wezen evenredige sanctie bestraft — niet-nakoming van de verplichting welke de waarborg zelf dient te garanderen, *te streng (moet) worden geacht in verhouding tot het doel* van een goed administratief beheer in het kader van het stelsel van in- en uitvoercertificaten".²⁶

De gevolgen van dit onderscheid tussen hoofdverplichtingen en bijkomende verplichtingen heeft het Hof opnieuw en uiterst duidelijk geformuleerd in het hiervoor genoemde arrest Man Sugar:

„Wanneer (...) in een gemeenschapsregeling onderscheid wordt gemaakt tussen een hoofdverplichting waarvan de nakoming noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken, en een bijkomende verplichting van voornamelijk administratieve aard, kan die regeling niet zonder miskennen van het

²³ — Cursivering van mij.

²⁴ — Arrest in zaak 122/78, reeds aangehaald.

²⁵ — Verordening van 5 maart 1976 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 193/75 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten (PB 1975, L 59, blz. 18).

²⁶ — R. o. 20; cursivering van mij.

evenredigheidsbeginsel een even strenge sanctie stellen op niet-nakoming van de bijkomende verplichting als op niet-nakoming van de hoofdverplichting.”²⁷

33. In dit verband zij opgemerkt, dat verordening nr. 2373/83, van een aantal bepalingen waarvan Italtrade de geldigheid betwist, alleen maar progressieve sancties stelt op de niet-nakoming van de bewijsverplichtingen, die het Hof als bijkomende verplichtingen aanmerkt.

34. Het Hof heeft het belang dat het oorspronkelijk toekeende aan het onderscheid tussen hoofdverplichtingen en bijkomende verplichtingen, later echter gerelativeerd. Het heeft zich met name gekeerd tegen elk automatisme en erop gewezen, dat het volledige verlies — van de steun of van de waarborg — niet per se een evenredige sanctie voor hoofdverplichtingen is. Zo oordeelde het in zijn arrest Lingens²⁸, dat betrekking had op de verordening van de Commissie betreffende de preventieve distillatie van wijn voor het wijnbouwjaar 1982/1983, dat ook al ging het in die zaak om de niet-nakoming door de distilleerder van diens hoofdverplichting, het volledige verlies van de aan de distilleerder verstrekte steun als sanctie voor de geringe overschrijding van de termijn van drie dagen voor de betaling aan de producent, onevenredig was aan het nagestreefde doel:

„De vaststelling van een termijn waarbinnen de aankoop prijs door de distilleerder aan de producent moet worden betaald, heeft (...) ten doel ervoor te zorgen, dat de gewaarborgde minimumprijs over het algemeen binnen zodanige termijnen aan de producent wordt betaald, dat deze een winst

maakt die vergelijkbaar is met die welke hij bij een normale verkoop zou maken. De vaststelling van een termijn voor de betaling van de aankoop prijs door de distilleerder aan de producent moet voor laatstgenoemde derhalve een stimulans zijn om wijn ter distillatie aan te bieden, die het hoge kwaliteitsniveau van de op de markt gebrachte wijnen nadelig dreigt te beïnvloeden.

Onder deze omstandigheden kan een overschrijding van de betalingstermijn, die niet tot gevolg heeft dat de transactie verloopt onder voorwaarden die zo sterk afwijken van bij normale handelstransacties geldende voorwaarden, dat de producent erdoor wordt afgeschrikt zijn wijn ter distillatie aan te bieden, niet worden geacht het eigenlijke doel van de distillatieregeling in gevaar te brengen.”²⁹

Opgemerkt zij, dat in deze zaak de overschrijding van de termijn onmiddellijk met het *volledige* verlies van de steun werd bestraft, zonder dat eerst bij het overschrijden van een tussentermijn een gedeelte van de steun verviel, en dus zonder enige differentiatie.

35. Omgekeerd heeft het Hof in zijn arrest Philipp Brothers³⁰ geoordeeld, dat de schending van een secundaire verplichting terecht kan worden bestraft met het volledige verlies van de vooruitbetaalde uitvoer-restitutie. Verordening (EEG) nr. 2730/79 van de Commissie van 21 november 1979 stond de Lid-Staten toe, de exporteur een voorschot op de gehele restitutie of een gedeelte daarvan te betalen, zodra de douaneformaliteiten bij uitvoer waren vervuld, mits een waarborg werd gesteld die gelijk was aan het bedrag van het voorschot plus 15%. De vennootschap Philipp Brothers had certificaten voor uitvoer van tarwe verkregen en

27 — R. o. 20.

28 — Arrest van 27 juni 1990 (zaak C-118/89, Jurispr. 1990, blz. I-2637).

29 — R. o. 13 en 14.

30 — Arrest van 12 juli 1990 (zaak C-155/89, Jurispr. 1990, blz. I-3265).

ging tot uitvoer over; na een waarborg te hebben gesteld, ontving zij voorschotten op de restitutie. Daar zij de verlangde bewijzen (waaronder de douanedocumenten voor uitvoer) eerst na het verstrijken van de daarvoor bepaalde termijn had overgelegd, werd tegen haar een vordering ingesteld tot betaling van een bedrag gelijk aan dat van de ten onrechte vrijgegeven waarborg. Het Hof besliste dienaangaande, dat

stelt hem immers in staat, wijn aan te kopen tegen een *voor de producent* voldoende aantrekkelijke prijs. Zo ook kan de tarwe-exporteur door middel van de restitutie het verschil compenseren tussen de prijs in de Gemeenschap en de — lagere — prijs op de wereldmarkt en zijn verkoopprijs verlagen tot het prijsniveau in concurrerende derde landen, hetgeen indirect de producent in de Gemeenschap ten goede komt.

„de invoering van een dwingende termijn voor het inleveren van de documenten waarmee de uitvoer moet worden bewezen, een noodzakelijke maatregel is om te voorkomen dat aan de exporteur een ongerechtvaardigd voordeel toevalt”.³¹

„(...) wanneer de voorgeschreven documenten niet binnen de termijn van zes maanden zijn ingeleverd, (is) de sanctie van verbeurte van de waarborg of van betaling van een daarmee overeenkomend bedrag indien de waarborg is vrijgegeven, niet onevenredig (...) aan de doelen van de in geding zijnde regeling en aan de eisen die het administratieve beheer van de dossiers inzake de voorfinancierde restituties stelt”.³²

Het Hof aanvaardde dus dat een exporteur die verzuimde de bewijzen binnen de gestelde termijn in te dienen, de restitutie plus 15% moest terugbetalen en dus verlies moest lijden.

36. Dit laatste arrest vertoont een aantal overeenkomsten met de onderhavige zaak. In beide gevallen gaat het om een voorschotregeling ter zake van gemeenschapssteun die uiteindelijk niet enkel aan de distilleerder of de exporteur ten goede komt. Het aan de distilleerder betaalde voorschot

37. De door Philipp Brothers gestelde waarborg was gelijk aan het bedrag van het verkregen voorschot plus 15%. De door Italtrade gestelde waarborg beliep 110% van het steunbedrag, met dien verstande dat het voorschot steeds gelijk was aan de laagste steun. In beide gevallen was bij niet-overlegging van het bewijs de sanctie — verbeurte van de waarborg — rechtstreeks evenredig aan het bedrag van het ontvangen voorschot.

38. Philipp Brothers kon na de aanvankelijke termijn van zes maanden nog aanvullende termijnen krijgen voor het bewijs dat de douaneformaliteiten bij uitvoer waren vervuld, wanneer zij aantoonde dat zij zich de nodige moeite had gegeven om deze bewijzen binnen de gestelde termijn te verkrijgen.³³

39. De in verordening nr. 2373/83 bedoelde distilleerders kwamen niet in aanmerking voor een echte termijnverlenging. Verordening nr. 3501/83 van de Commissie verlengde weliswaar de aanvankelijke bewijstermijn, maar stelde tevens de eindtermijn voor de distillatie uit: voor alle verrichtingen werd dus twee maanden extra tijd gegeven.

31 — R. o. 38.

32 — R. o. 40.

33 — Artikel 31 van verordening (EEG) nr. 2730/79.

40. Daarentegen beschikte Italtrade, zoals alle betrokken distilleerders, automatisch over een bewijstermijn van acht maanden, zonder dat zij daarvoor iets behoefde te doen. De regeling van verordening nr. 2373/83 was voor de distilleerders dus gunstiger dan die welke gold voor Philipp Brothers en die alleen voordelig was voor de oplettende exporteur die om een extra termijn vroeg.

41. In de zaak Philipp Brothers kwam de evenredigheid tot uitdrukking in het verband tussen het bedrag van de waarborg en het voorschotbedrag en in de mindere gestrengheid van de termijnen door de mogelijkheid uitstel te verkrijgen. Om die reden achtte het Hof de gestelde sanctie geldig.

42. In artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2373/83 hebben wij te maken met een ander soort sanctie en een andere vorm van evenredigheid. De sanctie is niet meer uitsluitend afhankelijk van het voorschotbedrag, maar is ook evenredig aan de vertraging, in die zin dat de overschrijding van een eerste termijn wordt bestraft met de gedeeltelijke verbeurte van de waarborg en het overschrijden van een tweede met de volledige verbeurte ervan. Een geringe overschrijding van de termijn — bij voorbeeld door een gewone nalatigheid — wordt dus met een lichte sanctie bestraft. Hier is dus geen sprake meer van de *forfaitaire* sanctie die in de zaak Buitoni ³⁴ bij het Hof geen genade kon vinden.

43. De sanctie van volledige verbeurte van de waarborg is mijns inziens de pendant van

de bijzonder lange termijnen waarover de distilleerder voor de overlegging van de bewijzen beschikt. Tot 31 december 1984 stond hij aan geen enkele sanctie bloot. Tot 1 april 1985 bestond de straf slechts in een gedeeltelijke verbeurte. En eerst na deze datum werd de gehele waarborg verbeurd.

44. De distilleerder behoefde als bewijs slechts eenvoudige documenten over te leggen — met name behoefde hij geen douanedocumenten over te leggen — en verordening nr. 2179/83 maakte een uitzondering voor overmacht. ³⁵

45. Ten slotte is de algemene opzet van de in geding zijnde verordening zodanig, dat de uitvoeringsmodaliteiten van de gemeenschapssteun (en met name de termijnen) aansluiten bij de algemene handelspraktijk. ³⁶ Een termijn van acht maanden voor het bewijs van de distillatie en de betaling aan de producent lijkt mij niet korter te zijn dan die welke voor dit soort verrichtingen gebruikelijk zijn.

46. Ik wijs nog op een zeer belangrijk punt: de distilleerder die een voorschot op de distillatiesteun ontving, genoot hierdoor een extra *financieel voordeel*, omdat hij door de enkele borgstelling de beschikking kon krijgen over een bedrag gelijk aan de nog niet opeisbare steun. Hij kon zo de producenten betalen, zonder dat hij dit geld behoefde voor te schieten. De voorschotregeling berustte bovendien op *vrijwilligheid*: de distilleerder kende de voorwaarden, voordelen

³⁵ — Artikel 23.

³⁶ — Zie de negende overweging van de considerans van verordening nr. 2373/83.

³⁴ — Arrest in zaak 122/78, reeds aangehaald.

en risico's ervan en aanvaardde deze vrijwillig.

47. Derhalve ben ik van mening, dat de sanctie van artikel 8, lid 2, ook al kan zij in de volledige verbeurte van de waarborg be-

staan, niet onevenredig is aan het voornaamste doel van de in geding zijnde regeling, te weten de goede werking van de zeer specifieke voorschotregeling te verzekeren, met inachtneming van gelijke behandeling van de marktdeelnemers en vrijwaring van de financiële belangen van de Gemeenschap.

48. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, voor recht te verklaren:

- 1) De verbeurte van de waarborg als voorzien in artikel 8, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2373/83 van de Commissie van 22 augustus 1983, zoals gewijzigd bij artikel 1, sub 3, van verordening (EEG) nr. 3501/83 van de Commissie van 12 december 1983, brengt op zich niet het verval mee van het recht op steun; de steun kan echter niet meer worden aangevraagd na het verstrijken van de termijnen bepaald in artikel 7, tweede alinea, van verordening nr. 2373/83, zoals gewijzigd bij artikel 1, sub 2, van verordening nr. 3501/83.
- 2) Bij onderzoek van de tweede en de derde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 8 van verordening nr. 2373/83 van de Commissie van 22 augustus 1983, zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening nr. 3501/83.