

Mededeling C(88) 1696 van de Commissie met betrekking tot overmacht in het Europese landbouwrecht

(88/C 259/07)

Deze mededeling heeft ten doel meer duidelijkheid en samenhang te brengen in de toepassing van de overmachtsregel in het Gemeenschapsrecht en meer in het bijzonder op het gebied van de landbouw. Hieraan bestaat te meer behoefte daar deze regel in de communautaire regelgeving algemeen wordt gebruikt, met name door aan de verplichting tot naleving van bepaalde voorwaarden de woorden „behoudens in geval van overmacht” (¹) toe te voegen, waarbij reeds lang de pogingen zijn opgegeven om alle omstandigheden die geacht kunnen worden overmacht op te leveren, in een uitputtende lijst onder te brengen (²). Uit deze situatie vloeit de indeling van deze mededeling in drie hoofdstukken voort, respectievelijk de definitie van het begrip (I), de regels voor de toepassing ervan (II) en het te leveren bewijs (III). De slotsom van deze mededeling luidt dat de overmachtsregel een strikte uitlegging vergt.

I. Definitie van het begrip overmacht

1. Reeds in 1968 heeft het Hof van Justitie zich over de interpretatie van het begrip overmacht moeten uitspreken (³). Zijn interpretatie is in de loop van de jaren slechts weinig gewijzigd; in wezen is de in zaak 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft) (⁴) gegeven definitie nog steeds geldig: deze houdt in dat „onder de term overmacht niet slechts volstreekte onmogelijkheid is te verstaan, doch dat zij mede omvat abnormale, buiten toedoen van het bedrijf ingetreden omstandigheden, waarvan de gevolgen, alle diligentie ten spijt, slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden waren

geweest”. Deze definitie heeft het Hof in tal van arresten, zowel op landbouwgebied (⁵) als op andere gebieden (⁶), herhaald.

2. Volgens de vaste jurisprudentie van het Hof omvat het begrip „overmacht” derhalve een *objectief element* (de abnormale, buiten toedoen van het bedrijf ingetreden omstandigheden) en een *subjectief element* (alle diligentie ten spijt niet te vermijden gevolgen).

a) Wat het objectieve element betreft, komt het erop aan een definitie te geven voor de termen „abnormale omstandigheden” en „buiten toedoen van het bedrijf”. Het Hof heeft zich hierover nog niet zeer nauwkeurig moeten uitspreken; het maakt echter een onderscheid tussen normale handelsrisico's (die eigen zijn aan elke soortgelijke verrichting) en abnormale risico's (⁷):

i) Een omstandigheid is „abnormaal” wanneer deze moet worden beschouwd als onvoorzienbaar of althans dermate onwaarschijnlijk dat een zorgvuldig handelaar het risico als verwaarloosbaar kan beschouwen (⁸) (voorbeelden: bliksemingslag, blokkering van de binnenwateren door ijsgang (⁹), blokkering van in de winter normaal berijdbare wegen door een lawine, enz.).

ii) Een omstandigheid doet zich voor „buiten toedoen van het bedrijf” wanneer zij zich aan zijn controle, in ruime zin, onttrekt (natuurramp, overheidsmaatregel, onaangekondigde staking, enz.); niet vreemd aan het bedrijf zijn handelingen — zelfs bedrieglijke handelingen — van de contractpartners (¹⁰), aangezien het bedrijf geacht mag

(¹) Verordening (EEG) nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwproducten (PB nr. L 338 van 13. 12. 1980, blz. 1) bevat een gehele afdeling (de artikelen 36 en 37) over overmacht. Het gaat echter om gedetailleerde regels betreffende de gevolgen van overmacht; over de voorwaarden die vervuld moeten zijn om een omstandigheid als overmacht te erkennen, spreekt de verordening zich niet uit.

(²) Verordening nr. 87 van de Commissie, artikel 8, lid 2 (PB nr. 66 van 28. 7. 1962, blz. 1895/62), zoals gewijzigd bij artikel 3 van Verordening nr. 111/63/EEG (PB nr. 147 van 14. 10. 1963, blz. 2490/63).

(³) Zaak 4/68 — Schwarzwaldmilch, Jurisprudentie 1968, blz. 536.

(⁴) Jurisprudentie 1970, blz. 1125.

(⁵) Het meest recente voorbeeld is het arrest van 22 januari 1986 in zaak 266/84 — Denkvit, 1986, blz. 149, overweging 27.

(⁶) Een recent voorbeeld is het arrest in zaak 209/83 — Ferrerie Valsabbia, Jurisprudentie 1984, blz. 3089. Er zij opgemerkt dat de varianten op de definitie die het Hof in zijn jurisprudentie gebruikt, voortvloeien uit de specifieke kenmerken van de betrokken zaken; zie bij voorbeeld zaak 42/79 — Eierkontor, Jurisprudentie 1979, blz. 37, overweging 10.

(⁷) Zie met name de arresten in zaak 38/79 — Nordmark, Jurisprudentie 1980, blz. 655, overweging 9, en in zaak 808/79 — Pardini, Jurisprudentie 1980, blz. 2122, overweging 21.

(⁸) Zaak 4/68 — Schwarzwaldmilch, Jurisprudentie 1968, blz. 537.

(⁹) Bij voorbeeld zaak 71/82 — BALM/Brüggen, Jurisprudentie 1982, blz. 4654, overweging 3.

(¹⁰) Bij voorbeeld zaak 42/79 — Eierkontor, Jurisprudentie 1979, blz. 3716, overweging 10.

worden zijn handelspartners zorgvuldig te kiezen en hen in de overeenkomst op voldoende dwingende wijze tot naleving van de contractuele bedingen te verplichten (in voorkomend geval moet daarin voor niet-nakoming van contractuele verplichtingen een strafbeding worden opgenomen).

- b) Het subjectieve element omvat de verplichting zich tegen de gevolgen van de abnormale gebeurtenis te vrijwaren door alle passende maatregelen te nemen (met uitzondering van buitensporige offers). Met name moet het betrokken subject zorgvuldig toezien op het verloop van de verrichting en onmiddellijk reageren wanneer hij een abnormaal voorval constateert⁽¹⁾; hij moet zich in voorkomend geval elders bevoorraden dan wel een andere bestemming voor de waar vinden; hij moet zich op passende wijze tegen het verlies van belangrijke bescheiden vrijwaren⁽²⁾; hij moet de nodige doortastendheid aan de dag leggen ten einde de voorgeschreven termijnen in acht te nemen.

II. Toepasselijkheid van de overmachtsregel

1. In gespecialiseerde artikelen over het Gemeenschapsrecht lopen de meningen van de auteurs uiteen wanneer het aankomt op de erkenning van de overmachtsregel als een algemeen beginsel van Gemeenschapsrecht (dus zelfs wanneer het daarin niet met zoveel woorden wordt genoemd)⁽³⁾:

- a) In dit verband staat het evenwel vast dat het Hof van Justitie nooit uitdrukkelijk de overmachtsregel als een van de algemene beginselen van Gemeenschapsrecht heeft erkend, terwijl de advocaten-generaal terzake uiteenlopende standpunten hebben ingenomen⁽⁴⁾. Bij gebreke van een duidelijke en ondubbelzinnige jurisprudentie gebiedt de voorzichtigheid de slotsom dat overmacht thans nog niet mag worden gerekend tot de algemene beginselen van Gemeenschapsrecht die zelfs bij ontbreken van een uitdrukkelijke tekst van toepassing zijn. Het betreft veeleer een uitzondering op de algemene verplichting van nauwgezet nakomen van wettelijke bepalingen. *Als uitzondering moet de overmachtsregel dan ook eng worden uitgelegd en toege-*

past, waarmee reeds het algemene kader wordt omschreven waarbinnen die regel door de Commissie en de nationale overheidsdiensten kan worden aangewend⁽⁵⁾.

- b) Deze conclusie dringt zich des te dwingender aan ons op, daar het Hof van Justitie in een aantal zaken⁽⁶⁾ bij ontstentenis van een uitdrukkelijke tekst terzake heeft geweigerd de overmachtsregel toe te passen, en daar het met sommige Gemeenschapsrechtelijke bepalingen beoogde doel niet steeds ruimte laat rekening te houden met situaties die voortvloeien uit een gebeurtenis die als een geval van overmacht kan worden beschouwd. Dit is met name het geval ten aanzien van voorwaarden die noodzakelijkerwijze met de grootste nauwgezetheid in acht moeten worden genomen, omdat de niet-inachtneming ervan het normaal functioneren van de gehele regeling zou ontwrichten. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de noodzaak de termijn na te leven die in het kader van een aanbestedingsprocedure voor de indiening van de offertes is vastgesteld. Deze termijn moet dwingend in acht worden genomen, zonder dat rekening kan worden gehouden met een eventueel geval van overmacht, aangezien anders de gelijke behandeling bij de vergelijking van de offertes niet zou kunnen worden gewaarborgd. Er zijn nog tal van andere vervaltermijnen denkbaar waarvan niet-inachtneming noodzakelijk tot het verlies van een recht of voordeel leidt, zelfs wanneer de vertraging aan een geval van overmacht te wijten is, maar het is niet mogelijk hier een uitputtende opsomming daarvan te geven. In elk geval moet worden erkend dat elke overheid een dwingende behoefte heeft aan vervaltermijnen, daar dit het enige middel is om een bepaald dossier definitief te kunnen sluiten. Bij gebreke van dergelijke vervaltermijnen zouden alle dossiers gedurende onbepaalde tijd „open” moeten worden gehouden, daar in theorie ter rechtvaardiging van vertraging nog steeds een geval van overmacht zou kunnen worden ingeroepen.
- c) Onlangs blijkt een praktijk te zijn ontstaan waarbij particulieren op eigen initiatief in overeenkomsten een overmachtsbeding opnemen, waarvan zij de uitlegging onderling in der minne regelen. Daarmee beogen zij tweeërlei: enerzijds de leemten aanvullen die het Gemeenschapsrecht ter zake vertoont, en anderzijds de toepasselijkheid van dit beding aan hun eigen oordeel overlaten.

Er zij al meteen op gewezen dat een dergelijke werkwijze ten aanzien van het communautaire publieke recht niet de verhoopte gevolgen kan hebben. *Toegepast in het kader van het Gemeenschapsrecht is overmacht een autonoom, aan dit recht eigen begrip.* Het mag niet worden uitgelegd door een beroep te doen op de nationale rechtsorde die de overeenkomst beheerst en, a fortiori, evenmin door naar de wil van de contractanten te verwijzen. Contractanten kunnen uit hoofde van de contractvrijheid uiteraard wel in de overeenkomst alle bedingen opnemen die zij wensen,

⁽¹⁾ Zaak 266/84 — Denkvit/FORMA, arrest van 22 januari 1986, Jurisprudentie 1986, blz. 149, overweging 28.

⁽²⁾ Zaak 808/79 — Pardini, Jurisprudentie 1980, blz. 2122, overweging 21; zaak 158/73 — Kampffmeyer/EVS Getreide, Jurisprudentie 1974, blz. 110, overwegingen 11 en 12.

⁽³⁾ Zie met name: Gilsdorf, „La force majeure dans le droit de la CEE”, Cahiers de droit européen, 1982, blz. 137 (met name blz. 141), in negatieve zin; Flynn, „Force Majeure Pleas”, European Law Review, 1981, blz. 102 (met name blz. 114), in positieve zin.

⁽⁴⁾ Zie, in negatieve zin, advocaat-generaal Capotorti in zaak 68/77 — IFG, Jurisprudentie 1978, blz. 353 (met name blz. 380) en in zaak 38/79 — Nordmark, Jurisprudentie 1980, blz. 643 (met name blz. 658); in positieve zin, advocaat-generaal Mayras in zaak 32/72 — Wasaknacke, Jurisprudentie 1972, blz. 1197.

⁽⁵⁾ In dezelfde zin J.E. Thomson, „Force Majeure: The contextual approach of the Court of Justice”, Common Market Law Reports, 24, 1987, blz. 259-271.

⁽⁶⁾ Zie bij voorbeeld zaak 38/79 — Nordmark, Jurisprudentie 1980, blz. 643.

maar zij moeten zich er rekenschap van geven dat deze bedingen uitsluitend hun onderlinge betrekkingen regelen en in geen geval aan de Gemeenschap kunnen worden tegengeworpen.

- d) Om die redenen verdient het dan ook aanbeveling niet ervan uit te gaan dat de overmachtsregel deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht, die zelfs bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling van toepassing zijn.

In overeenstemming met deze benaderingswijze zal de Commissie het nodige doen om voor te stellen, overal waar zulks wenselijk blijkt, in de teksten waarin zij thans niet voorkomt een bepaling inzake overmacht op te nemen ⁽¹⁾.

2. Men kan zich ook op het standpunt stellen dat de overmachtsregel slechts een *concrete toepassing van het evenredigheidsbeginsel* is, welk laatste onbetwistbaar een van de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht is ⁽²⁾.

Het Hof heeft namelijk herhaaldelijk voor recht verklaard dat het voorkomen van een bepaling inzake overmacht in een verordening die strikte verplichtingen oplegt en aan het niet nakomen daarvan sancties verbindt, afdoende kan zijn om te verhinderen dat de verordening met succes wegens beweerde schending van het evenredigheidsbeginsel wordt aangevochten ⁽³⁾.

Ook erkent het Hof dat een deelnemer aan het handelsverkeer in bijzondere omstandigheden, zelfs indien er in de desbetreffende voorschriften geen expliciete overmachtsregel is opgenomen, om een uiterst ongelijke behandeling te voorkomen op goede gronden van bepaalde, in de voorschriften opgenomen verplichtingen (bij voorbeeld het nakomen van bepaalde termijnen) kan worden ontheven, indien het niet nakomen van deze verplichtingen zijn oorzaak vindt in omstandigheden die met overmacht kunnen worden gelijkgesteld, mits de ontheffing althans niet in conflict komt met de essentiële doelstellingen van de desbetreffende regelgeving ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Als voorbeeld kan de recente wijziging van Verordening (EEG) nr. 2220/85 door Verordening (EEG) nr. 1181/87 (PB nr. L 113 van 30. 4. 1987, blz. 31) worden aangehaald.

⁽²⁾ Zie in die zin zaak 25/70 — Köster — Jurisprudentie 1970, blz. 1161, overweging 22.

⁽³⁾ Zaak 11/70 — Internationale Handelsgesellschaft, Jurisprudentie 1970, blz. 1125, overweging 25; zaak 25/70 — Köster, Jurisprudentie 1970, blz. 1161, overwegingen 31 en 40; zaak 147/81 — Merkur, Jurisprudentie 1982, blz. 1389, overweging 11 en volgende.

⁽⁴⁾ Zie zaak 64/74 — Reich, Jurisprudentie 1975, blz. 261, overweging 3; zaak 6/79 — Union française des céréales, Jurisprudentie 1978, blz. 1675, overweging 4; zaak 71/87 — INTER-KOM — arrest van 19 april 1988 (nog niet gepubliceerd).

Deze benadering berust naar het voorkomt althans impliciet op de samenhang tussen het evenredigheidsbeginsel (een hoger beginsel van het Gemeenschapsrecht, dat zelfs ook toepassing vindt indien hiervoor geen geschreven rechtsgrondslag bestaat) en de toepasselijkheid van de overmachtsregel ⁽⁵⁾.

Het mag dus niet geheel worden uitgesloten dat het evenredigheidsbeginsel in bepaalde uitzonderingsgevallen eist dat men een ongeschreven overmachtsregel toepast. Toch dient men zich in algemene zin te houden aan de letter van de regelgeving, omdat analogische toepassing van een ongeschreven overmachtsregel in vele gevallen de goede werking en de doelstelling van de desbetreffende regelgeving kan frustreren en dan ook niet wordt gedekt door het evenredigheidsbeginsel. Op dit punt moet dus de grootste terughoudendheid worden betracht en de desbetreffende nationale instanties wordt dan ook verzocht in twijfelgevallen met de diensten van de Commissie contact op te nemen.

III. Bewijslevering

De communautaire regelgeving bevat, evenals de nationale wetgeving, geen specifieke bepalingen over de bewijslevering in geval van overmacht. Wel moet erop worden gewezen dat de woorden „behalve in geval van overmacht” de bewijslast van deze overmacht bij diegene leggen die zich daarop beroept.

Aangezien overmacht een uitzondering op de wettelijke bepalingen vormt, dient men ten minste even hoge eisen te stellen aan de bepalingen voor de bewijslevering als aan die welke gelden voor de bewijsvoering voor het naleven van de verplichting. De consequentie hiervan is, dat men over het algemeen onweerlegbare schriftelijke bewijzen dient te eisen. Het is echter niet gemakkelijk nauwkeurig aan te geven welk soort bewijs in bepaalde omstandigheden kan worden aanvaard. In geval van twijfel doet men er, ter voorkoming van ongelijke behandeling naar gelang van de Lid-Staat waartoe de instanties die over het bewijs moeten oordelen behoren, verstandig aan over afzonderlijke gevallen waarbij zich iets bijzonders voordoet, overleg te plegen.

⁽⁵⁾ Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie verzet het evenredigheidsbeginsel zich er echter geenszins tegen, dat het verleende voordeel komt te vervallen bij niet-naleving van een hoofdverplichting; zie met name zaak 66/82 — Fromançais, Jurisprudentie 1983, blz. 395, en zaak 272/81 — RUMI — Jurisprudentie 1982, blz. 4167.

IV. Conclusie

De beginselen van bovenstaande analyse samenvattend zou men kunnen stellen dat:

1. overmacht een uitzondering vormt op de algemene regel, te weten strikte naleving van de van kracht zijnde regelgeving, en daarom restrictief moet worden uitgelegd en toegepast;
2. overmacht geen algemeen rechtsbeginsel is, maar in bijzondere gevallen beschouwd kan worden als een concretisering van het evenredigheidsbeginsel over-

eenkomstig de in de rechtspraak van het Hof welomschreven voorwaarden;

3. van degenen die op overmacht beroep doen, een onomstotelijk bewijs dient te worden geëist.

In de praktijk wil dit zeggen dat de nationale ambtelijke diensten die de overmachtsregel concreet moeten toepassen hierbij met de grootste omzichtigheid te werk moeten gaan, zowel ten aanzien van de beoordeling van de naar voren gebrachte feiten als ten aanzien van de bewijzen die worden aangevoerd om desbetreffende verzoeken te staven. In twijfelgevallen wordt deze diensten aangeraden met de diensten van de Commissie contact op te nemen.
