

Verstaat voorts, dat het Verwaltungsgericht te Frankfurt am Main over de kosten van dit geding zal hebben te beslissen.

Aldus gewezen te Luxemburg op elf juli negentienhonderdachtenzestig.

Lecourt	Donner	Strauß
Trabucchi	Mertens de Wilmars	Pescatore

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op elf juli negentienhonderdachtenzestig.

De Griffier,
A. Van Houtte

De President,
R. Lecourt

Conclusie van de Advocaat-Generaal J. Gand van 12 juni 1968 ¹

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Ingevolge artikel 11 van Verordening 13/64/EEG, houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de zuivelsector, mag door de Lid-Staten slechts tot afgifte van het voorgeschreven invoercertificaat worden overgegaan wanneer de aanvrager door het stellen van een waarborg de nakoming van zijn verplichting tijdens de geldigheidsduur van het contract tot invoer over te gaan heeft verzekerd. Dit stelsel, dat men telkens in de gemeenschappelijke marktordening tegenkomt, strekt ertoe om zoveel mogelijk inzicht te verkrijgen in de gedurende een bepaald tijdvak te verwachten invoer en marktontwikkeling, en voorts om in geval van ernstige verstoring tijdig de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te kunnen nemen. Dit systeem kan echter slechts doeltreffend werken wanneer de in de certificaten opgegeven hoeveelheden ook werkelijk worden geïmporteerd en de waarborgsom dient om te verzekeren, dat van serieuze transacties sprake is. Zij wordt verbeurd wanneer de invoer niet binnen de termijn plaatsvindt, behoudens in een aantal bij commissieverordeningen vast te stellen gevallen van overmacht.

Artikel 6 van Verordening 136/64/EEG heeft hierop betrekking; de structuur dezer verordening is de volgende :

1 — Vertaald uit het Frans.

— In afwijking van het in lid 1 omschreven beginsel bepaalt lid 2 dat „indien de invoer wegens overmacht niet kan plaatsvinden tijdens de geldigheidsduur van het certificaat, ... de Lid-Staat (besluit) dat de invoerverplichting is opgeheven en dat de waarborg niet verbeurd is; op verzoek van belanghebbende kan de Lid-Staat echter de geldigheidsduur van het certificaat verlengen met de termijn die de Lid-Staat in verband met de omstandigheid noodzakelijk acht”.

— In lid 3 wordt vervolgens bepaald, dat een reeks daarin opgesomde omstandigheden — achtereenvolgens worden onder meer genoemd oorlog en onlusten; machineschade; averij aan schip of lading — als overmacht in de zin van lid 2 kunnen worden beschouwd.

— Ten slotte voorziet lid 4 in de mogelijkheid, dat de Lid-Staten andere dan de in lid 3 genoemde omstandigheden als gevallen van overmacht in de zin van lid 2 erkennen, waarvan zij de Commissie dan onverwijld in kennis moeten stellen.

Het zijn deze verschillende voorschriften, welke het Verwaltungsgericht te Frankfurt wenst te zien uitgelegd in een geding tussen een importeur en de Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, waaraan de navolgende omstandigheden ten grondslag liggen: de Firma Schwarzwaldmilch kan geen restitutie bekomen van een ter verkrijging van een invoercertificaat voor 100 000 kg Franse magere melkpoeder gestorte waarborgsom, zulks op grond dat zij niet voor het verstrijken van de geldigheidsduur van het certificaat (28 februari 1967) tot invoer is overgegaan. Naar zij betoogt, had zij de waren tijdig bij de Laiterie Centrale de Strasbourg besteld; deze laatste heeft haar echter eerst op 20 februari 1967 medegedeeld wegens ernstige machineschade in haar produktieafdeling niet tot levering in staat te zijn en toen kon de Firma het produkt niet meer op aanvaardbare voorwaarden in Frankrijk betrekken. Van de niet-nakoming harer verplichting kan haar derhalve geen verwijt worden gemaakt, zij meent, dat hier van overmacht in de zin van artikel 6, lid 2, sprake is, hetgeen echter wordt betwist door de Einfuhr- und Vorratsstelle, die niet van het bestaan van een oorzakelijk verband tussen de gestelde feiten en het achterwege blijven van de invoer wil weten.

De Duitse administratieve rechter meende tussen deze beide standpunten voorshands geen keuze te kunnen doen en heeft U voor wat de strekking van artikel 6 van Verordening 136/64/EEG betreft een vijftal — deels wellicht moeilijk te beantwoorden — vragen voorgelegd.

A — De beantwoording van de eerste vraag lijkt niet tot moeilijkheden aanleiding te geven.

Wij zeiden reeds, dat de invoer volgens verzoekster in het bodemgeschil niet mogelijk was geweest wegens machineschade in het bedrijf te Straatsburg. In lid 3 van artikel 6 wordt machineschade genoemd als één der omstandigheden, welke overmacht kunnen opleveren. De Duitse rechter vraagt zich af, of hieronder alleen schade aan scheepsmachines dan wel ook schade opkomende aan andere machines — met name die in een melk-

fabriek — is te verstaan; hij meent, dat de bepaling als geheel tot een uitlegging in eerstbedoelde zin aanleiding lijkt te geven, doch dat de letter van het voorschrift ook een uitlegging in laatstgenoemde zin gedooft.

Men moet de bepaling echter stellig in eerstbedoelde zin uitleggen. De in dit lid opgesomde gevallen kunnen in twee groepen worden ingedeeld : enerzijds algemene handelsbelemmeringen zoals oorlog en onlusten, door de Lid-Staten uitgevaardigde uitvoer- en invoerverboden en staking [artikel 6, lid 3, sub a), b) en f)], anderzijds omstandigheden welke het vervoer, met name ter zee, betreffen : belemmeringen van de scheepvaart door overheidsmaatregelen — schipbreuk — onderbreking van de scheepvaart wegens ijsgang of lage waterstand [artikel 6, lid 3, sub c), d) en g)]. In de uit te leggen bepaling [letter e)] wordt dan nog gesproken van „machineschade, averij aan schip of lading”. De „machineschade” wordt derhalve onmiddellijk na scheepvaartbelemmeringen en schipbreuk genoemd, dat wil zeggen in samenhang met andere omstandigheden welke bepaaldelijk de scheepvaart betreffen; men zal het er derhalve voor moeten houden, dat tijdens het produktieproces optredende moeilijkheden van mechanische aard niet onder deze term vallen en dat hij uitsluitend betrekking heeft op schade welke tijdens het vervoer ontstaan. Men weet dat artikel 6 goeddeels is ontleend aan Verordening no. 86 betreffende de graanmarkt, welke zelve weer berust op clauses, voorkomende in voor de internationale handel opgestelde standaardcontracten. In aansluiting aan de praktijk van het graantransport worden hier gevallen genoemd, welke zich bij vervoer over zee kunnen voordoen; redelijkerwijze kan zulk een regeling aan andere wijzen van vervoer te water of per spoor worden aangepast — daartoe uitgebreid —, doch verder kan men niet gaan : machineschade in de fabriek valt stellig niet onder artikel 6, lid 3.

B — Met verwijzing naar lid 4 van hetzelfde artikel stelt het Verwaltingsgericht U vervolgens de vraag of de rechterlijke instanties der Lid-Staten ook andere omstandigheden dan die vermeld in lid 3 als overmacht mogen beschouwen. Dit voorschrift luidt als volgt :

„Indien de Lid-Staten andere dan de in lid 3 vermelde omstandigheden erkennen als gevallen van overmacht in de zin van lid 2, stellen zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis.”

Deze bepaling, welker strekking in de considerans wordt toegelicht, machtigt de Lid-Staten stellig tot aanvulling van bedoelde opsomming, welke niet uitputtend kon zijn, over te gaan. Gezien de bewoordingen en gelet op het verband met lid 3, zou men aanvankelijk geneigd kunnen zijn haar uit te leggen als een aan de wetgevende macht der Staten verleende machtiging maatregelen te nemen ter vaststelling van de omstandigheden welke overmacht kunnen opleveren, in dier voege dat de daartoe in de verschillende landen aangewezen instanties — hier de Einfuhr- en Vorratsstelle — dezelve vervolgens in concreto hebben toe te passen. Een uitputtende opsomming dezer omstandigheden kan echter door de Staat al evenmin als door de Commissie worden gegeven en, mag men de tijdens de schriftelijke

behandeling verstrekke gegevens geloven, dan heeft ook geen enkele Staat zulks ooit beproefd.

De tot heden gevolgde praktijk — de enige die mij lijkt van werkelijkheidszin te getuigen — bestaat daarin, dat de bevoegde autoriteiten, alvorens tot verbeurdverklaring van de waarborgsom over te gaan, in ieder afzonderlijk geval nagaan, of de ingeroepen omstandigheid al dan niet als een geval van overmacht kan worden erkend. Zo ja, dan stellen zij daarvan de Commissie in kennis, welke — onbevoegd de beschikking van een nationale instantie te vernietigen — er zich aldus van kan verzekeren dat het in de verschillende Lid-Statens gevolgde beleid voldoende samenhang vertoont en, wanneer dit niet het geval is, tot ingrijpen door middel van een verordening of een richtlijn bevoegd is.

Verder oefenen de rechterlijke instanties der Lid-Statens op de door het bevoegd administratief gezag genomen individuele beschikkingen de haar door de nationale wet opgedragen controle uit. Zulks is ook in casu geschied: toen de Einfuhr- und Vorratsstellen weigerde de waarborgsom te restitueren, wendde de Firma Schwarzwaldmilch zich tot het Verwaltungsgericht, dat er zich — eventueel nadat artikel 6 der verordening door Uw Hof zal zijn uitgelegd — over zal hebben uit te spreken, of de ingeroepen omstandigheid overmacht oplevert en derhalve de Einfuhr- und Vorratsstelle tot restitutie van de waarborgsom aanleiding had moeten geven.

C — De drie andere vragen behoeven, zoals men zal zien, een gezamenlijke bespreking.

De Duitse rechter vraagt in de eerste plaats, hoe de term „overmacht” in artikel 6, leden 2 tot en met 4 van Verordening no. 136/64/EEG moet worden uitgelegd, vervolgens of er op grond van dit artikel tussen de beweerdelijk overmacht opleverende omstandigheid en het achterwege blijven van de invoer een rechtstreeks oorzakelijk verband moet bestaan, en ten slotte of artikel 6, lid 2, reeds toepasselijk mag worden geacht wanneer uitvoering der transactie de importeur in ernstige economische moeilijkheden zou brengen, zodat hij daartoe slechts tegen onevenredig grote offers zou kunnen overgaan.

Er bestaat tussen deze drie vragen een enge samenhang. De eerste is van algemene strekking, het gaat de verwijzende rechter om het verkrijgen van een gemeenschapsrechtelijke omschrijving van het begrip overmacht, zulks in verband met de verschillen welke hij tussen de Duitse en Franse rechtsopvattingen meent te onderkennen alsook met verzoeksters stelling, dat op grond van in de Duitse Grondwet neergelegde rechtsbeginselen tot de — als strafrechterlijk te beschouwen — maatregel van verbeurdverklaring van een waarborgsom slechts mag worden overgegaan, wanneer aan de importeur ter zake van de niet-nakoming van zijn verplichting tot invoer een verwijt kan worden gemaakt. De beide andere vragen strekken alleen tot het bekomen van enige opheldering nopens de voorwaarden waaronder, de omstandigheden van het geval in aanmerking genomen, van overmacht mag worden gesproken.

1. De Commissie heeft er terecht op gewezen, dat U tot beantwoording dezer vragen slechts bevoegd bent, wanneer de term in de verordening een autonoom, gemeenschapsrechtelijk, rechtsbegrip dekt en in de zes Lid-Staten op dezelfde wijze moet worden uitgelegd en toegepast; slechts dan mag ingevolge artikel 177 van het Verdrag tot uitlegging in de eigenlijke zin des woords worden overgegaan. Duidelijker gezegd, in het tegenovergestelde geval zou voor Uw College geen andere rol zijn weggelegd dan te verklaren, dat hier sprake is van een nationaal rechtsbegrip, zodat de rechter de gestelde vragen volgens zijn eigen rechtsstelsel zal moeten oplossen.

Ten gunste van deze laatste oplossing kan men erop wijzen, dat de ordening van de zuivelmarkt (bij Verordening no. 13/64/EEG) niet impliceert, dat de nationale markten worden afgeschaft; aan de Lid-Staten zijn belangrijke bevoegdheden gelaten: zij zijn belast met de afgifte der invoercertificaten, zien toe op de markt-ontwikkeling en zijn bevoegd de toepassing van vrijwaringsclausules uit te lokken. En ligt het anderszinds niet in de lijn van artikel 6, lid 4, — krachtens hetwelk zij ook andere omstandigheden dan die in de verordening opgesomd als gevallen van overmacht mogen erkennen — ervan uit te gaan, dat bij vaststelling dier gevallen de criteria van hun nationale recht mogen worden gehanteerd? Men zou er dan evenwel aan voorbij zien, dat in de — in alle Lid-Staten rechtstreeks toepasselijke — verordening een uniform stelsel voor de afgifte van invoercertificaten is neergelegd, dat krachtens de verordening de waarborgsom in beginsel verbeurd is wanneer invoer achterwege blijft en dat zij voorts een aantal omstandigheden opsomt, welke in de gehele Gemeenschap overmacht opleveren. Zodanige uniforme toepassing is dan logischerwijze evenzeer nodig voor zoveel in bepaalde andere gevallen de beslissing aan de Lid-Staten is gelaten; dit is trouwens ook de zin van het voorschrift van lid 4, krachtens hetwelk zij in zodanig geval terstond de Commissie van hun beslissing in kennis hebben te stellen; de Commissie heeft erop toe te zien dat de wijze van toepassing van het systeem in de gehele gemeenschap voldoende samenhang vertoont. Zulks is slechts mogelijk wanneer men ervan uitgaat, dat de term „overmacht” in de verordening wordt gebezigd voor een autonoom, gemeenschapsrechtelijk, begrip, welks zin en inhoud door U zal moeten worden vastgesteld.

2. Volgens welke criteria moet hierbij worden tewerk gegaan?

De Commissie gaat er in haar opmerkingen van uit, dat aan deze — aan het recht der Lid-Staten ontleende — term in het kader van het gemeenschapsrecht geen andere betekenis kan toekomen dan die welke hij in het nationale recht heeft. Bij het zoeken naar een definitie moeten derhalve aan de onderscheiden rechtsstelsels te ontleen „gemeenschappelijke beginselen” voor ogen worden gehouden, waarbij men bedenke dat de nationale wetgever in den regel alleen in abstracto bepaalt in welke gevallen van overmacht sprake is, terwijl de uitleggings- en toepassingsregels in de rechtspraktijk worden ontwikkeld.

Hiervan uitgaande meent de Commissie te mogen vaststellen, dat russen het nationale recht der zes landen overeenstemming bestaat voor zoveel in het algemeen overmacht alleen aanwezig wordt geacht wanneer de onmogelijkheid een overeenkomst uit te voeren wordt veroorzaakt door een buitengewone, onvoorziene, buiten toedoen van de schuldenaar optredende gebeurtenis, met andere woorden deze laatste mag bedoelde gebeurtenis niet door handelen of nalaten hebben uitgelokt en moet haar niet hebben kunnen voorzien of vermijden. Hoewel de Commissie erkent, dat men, van deze beginselen uitgaande, op grond van de aan de verschillende rechtssystemen eigen opvattingen tot specifieke wijzen van uitlegging is gekomen, meent zij dat ter vaststelling van het algemeen kader van artikel 6 nochtans van voormelde punten van overeenstemming moet worden uitgegaan, rekening houdende met de doelstelling van Verordening no. 136/64/EEG. Men zal hierbij opmerken, dat de Commissie zich tot staving van haar betoog dat in het recht der Lid-Staten aan het begrip overmacht dezelfde betekenis toekomt, van verwijzingen naar de leer of de jurisprudentie der zes Staten bedient.

De stelling der Commissie ontmoet bij mij evenwel ernstige bedenkingen.

In de eerste plaats verplicht de tekst der bepalingen U in casu niet om — zoals bij toepassing van artikel 215 van het Verdrag — te werken met „de algemene beginselen welke de rechtssystemen der Lid-Staten gemeen hebben”. En hoezeer anderzijds ook moet worden toegegeven, dat door ons Hof aan het begrip overmacht in de zes Lid-Staten der Gemeenschap geen uitputtende rechtsvergelijkende studie is gewijd, ik acht het op dit ogenblik niet mogelijk te komen tot een werkelijk gemeenschappelijke omschrijving van dit begrip dat, zij het niet in beginsel, dan toch in uitwerking, in de verschillende Staten tot een andere rechtspraktijk kan leiden en welks toepassing zelfs binnen één en hetzelfde land kan verschillen al naar gelang zij de ene of andere tak van het recht betreft.

Om ons tot enkele voorbeelden te beperken : de verwijzende rechter heeft er reeds op gewezen, dat men in de Duitse en Franse rechtssystemen tot een verschillende begripsbepaling kwam. In Duitsland wordt de term overmacht meestal in objectieve zin uitgelegd; er is dan alleen van overmacht sprake wanneer de schade-veroorzakende handeling of gebeurtenis zich buiten de ondernemingsfeer van betrokkene afspeelt; elders legt men daarentegen een subjectieve maatstaf aan, door rekening te houden met de persoon van betrokkene en de concrete omstandigheden waarin hij zich bevond in aanmerking te nemen, terwijl buiten beschouwing kan blijven of de gebeurtenis al dan niet in zijn ondernemingsfeer plaats vond (Coing in Straudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Deel I, blz. 1134-1137). Mij voor zoveel Frankrijk betreft tot het contractenrecht beperkende, wil ik erop wijzen, dat hoewel in het administratief recht en in het burgerlijk recht met dezelfde begrippen wordt gewerkt en overmacht hier steeds een gevolg is van buiten toedoen van de schuldenaar plaatsvindende gebeurtenissen welke hij niet heeft kunnen vermijden of voorzien, de administratieve rechter nochtans in de praktijk meestal een strengere

maatstaf aanlegt wanneer het erom gaat vast te stellen, dat bedoelde omstandigheden zich voordoen (*Répertoire de Droit administratif*, V^o Force majeure — de Laubadère — *Traité des Contrats administratifs*).

En ten slotte moge ik er — zonder mij al te zeer te begeven in de details van hetgeen de Commissie in verband met de verschillende door de Duitse rechter ter sprake gebrachte kwesties heeft betoogd — op wijzen, dat de Commissie in haar opmerkingen, voor zoveel de onderhavige feiten betreft, soms een tamelijk soepele opvatting van het begrip overmacht aan de dag legt. Stellig omdat — zoals zij het zelf heeft uitgedrukt — de door haar ingeroepen algemene beginselen moeten worden toegepast „in verband met het doel, dat met de invoercertificaten in het algemeen en de waarborg in het bijzonder wordt beoogd”. Maar wordt aldus een begrip, dat logischerwijze voor het gemeenschapsrecht in zijn geheel heeft te gelden, niet goeddeels van zijn betekenis beroofd?

3. Onzes inziens moet men zich bij de uitlegging van de in artikel 6, lid 2, van Verordening no. 136/64/EEG gebezigde term „overmacht” niet zozeer door algemene beginselen als wel door de geest der verordening laten leiden, rekening houdende met de redenen waarom men heeft gemeend bedoelde invoercertificaten te moeten invoeren en het stellen van een waarborg te moeten verlangen, en daarbij voorts het noodzakelijk evenwicht tussen deze openbare belangen en die van de importeurs voor ogen houden. Het is zeer wel mogelijk dat men aldus tot oplossingen komt welke veel verwantschap vertonen met die van de Commissie; zij dragen echter een zuiver pragmatisch karakter en gelden alleen voor de uitlegging der litigieuze verordening.

Zoals wij reeds zeiden dient het certificatenstelsel ertoe zoveel mogelijk inzicht te verkrijgen in de gedurende een bepaalde periode te verwachten invoer en in de waarschijnlijke marktontwikkeling — zowel wat de aanvoer als wat de prijzen betreft —; ter terechtzitting werd er reeds op gewezen, dat de statistieken van de douane betreffende reeds ingevoerde waren hiertoe niet kunnen worden aangewend. Wil het gestelde doel worden verwezenlijkt, dan moeten de in de afgegeven certificaten vermelde hoeveelheden tijdens de geldigheidsduur dier certificaten ook worden ingevoerd. De door de importeur te storten waarborgsom, welke hij verbeurt wanneer hij met de invoer in gebreke blijft zonder dat van overmacht sprake is, verschaft de zekerheid, dat de aanvragen serieus bedoeld zijn en voorkomt speculatie. Het is in wezen een middel om lichtvaardige aanvragen te voorkomen; wanneer zulk een stelsel — krachtens hetwelk bij aanvraag steeds een waarborgsom moet worden gestort — eenmaal op gang is gekomen, is de kans niet groot meer, dat de importeurs zich lichtvaardig tot invoer verplichten en alzo het risico willen lopen geen restitutie van de waarborgsom te kunnen verkrijgen. Reeds het bestaan van het stelsel is ongetwijfeld voldoende om pogingen tot misbruik — waarvan de praktische betekenis niet moet worden overschat — af te snijden. Een strenge uitlegging van het litigieuze voorschrift is dan echter niet zonder meer geboden; het gedooft een redelijke beoordeling van gevallen waarin de

waarborgsom ondanks het achterwege blijven van invoer kan worden gerestitueerd. Wanneer zulk een geval zich voordoet, zal thans nog door ons moeten worden onderzocht.

4. In de eerste plaats is het uiteraard nodig, dat het feit, dat de invoer heeft verhindert, niet aan de importeur zelf kan worden verweten. Verzoekster heeft, naar men weet, betoogd dat teruggave van de waarborgsom niet van andere voorwaarden afhankelijk mag worden gesteld dan van het ontbreken van verwijtbare gedragingen harerzijds, waartoe zij zich heeft beroepen op de Duitse grondwettelijke bepalingen betreffende de strafoplegging; haar betoog faalt evenwel, immers bedoelde Duitse rechtsvoor- schriften betreffen alleen bij overtreding van de strafwet opgelegde straffen en maatregelen.

Er is echter een goede reden om aan de importeur zwaardere eisen te stellen dan dat hem ter zake van zijn gedragingen geen verwijt mag worden gemaakt. Het certificaat houdt niet slechts een machtiging in, doch ook de verplichting tot invoer over te gaan; van de houder van het certificaat mag derhalve worden verlangd dat hij voor nakoming der invoerverplichting waakt, óók dan wanneer verwezenlijking mede van anderen afhankelijk is, met andere woorden, hij zal zoveel mogelijk eventuele invoerbelemmeringen uit de weg hebben te ruimen. Hoe ver moet hij in dit opzicht gaan?

Hij moet de belemmering niet hebben kunnen voorzien; en nu kan men al naar de omstandigheden van het geval een meer of minder ruim standpunt innemen, als het gaat om de vraag of van zodanige onvoorzienbaarheid mag worden gesproken. De Commissie meent dat er alleen in uitzonderlijke omstandigheden plaats kan zijn voor een vermoeden van onvoorzienbaarheid en dat met vertragingen bij de fabricage of tijdens het vervoer der waren te allen tijde rekening moet worden gehouden. Deze formule moet echter stellig nader worden uitgewerkt, immers hoewel met vertragingen als bedoeld steeds rekening kan worden gehouden behoeft men niet noodzakelijkerwijze op de hoogte te zijn van hun vermoedelijke duur — welke tot onmogelijkheid van invoer binnen de geldigheidstermijn van het certificaat kan leiden —.

Voorts moet het niet mogelijk zijn geweest maatregelen te nemen om de gevolgen van het „invoerbelemmerend” feit te voorkomen. Hiermede komt de laatste vraag van de Duitse rechter ter sprake, namelijk of artikel 6, lid 2, van de verordening reeds toepasselijk mag worden geacht wanneer voor de importeur aan invoer zodanige ernstige economische moeilijkheden verbonden zijn, dat hij daartoe slechts tegen onevenredig grote offers had kunnen overgaan. Ik meen, dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. Het algemeen belang van het waarborgsysteem is niet zo zwaarwegend, dat van de importeur het maken van grote extra kosten — ter nakoming van de op hem rustende verplichting — mag worden gevergd. Het is evenwel een — tot belangrijke consequenties leidende — feitelijke kwestie van wanneer af een importeur, kennis dragende van een belemmering als voormeld, zal kunnen beproeven dezelve uit de weg te ruimen.

Ten slotte vraagt het Verwaltungsgericht U, of tussen de beweerdelijk overmacht opleverende omstandigheid en het achterwege blijven der invoer een rechtstreeks oorzakelijk verband moet bestaan.

Stellig kunnen meerdere oorzaken tegelijkertijd of te zamen een rol spelen en men zal derhalve moeten nagaan, welke van deze oorzaken, voor wat het achterwege blijven der invoer betreft, als de bepalende oorzaak is te beschouwen; voorts dient er, wil van overmacht sprake zijn, een *noodzakelijk* verband te bestaan tussen de ingeroepen omstandigheid en het achterwege blijven van de invoer, hetgeen echter weer niet wil zeggen dat alleen met de laatst ingetreden omstandigheden rekening mag worden gehouden, en eerdere — mogelijk evenzeer bepalende — omstandigheden buiten beschouwing moeten blijven.

De conclusie, waartoe ik langs deze weg kom, is zeer verwant aan die van de Commissie; het voornaamste punt van verschil is daarin gelegen, dat ik mij heb willen beperken tot de litigieuze verordening en op een beoordeling van het begrip overmacht in het gemeenschapsrecht in het geheel niet heb willen vooruitlopen en daarvan zelfs geen voorlopige definitie heb willen geven.

Ik stel U derhalve voor de vragen van de Duitse rechter als volgt te beantwoorden :

1. Onder machineschade is niet mede te verstaan schade aan machines welke zich in een melkfabriek bevinden.

2. De rechterlijke instanties der Lid-Staten zijn bevoegd ook andere omstandigheden dan die in artikel 6, lid 3, der verordening genoemd, als gevallen van overmacht te erkennen.

3. Van overmacht in de zin van de verordening is sprake wanneer de importeur wegens niet door zijn toedoen ontstane en voor hem niet voorzienbare omstandigheden in het geheel niet tot invoer heeft kunnen overgaan of wanneer aan die invoer zodanige moeilijkheden verbonden zijn, dat de vergunninghouder zich daartoe in redelijkheid niet te vergen uitgaven zou moeten getroosten.

Wij concluderen ten slotte dat het Verwaltungsgericht te Frankfort over de kosten van dit beding zal hebben te beslissen.