CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL

van 14 januari 2003 [1]

I — Inleiding

1. Met zijn prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke rechten een onderneming die communautaire uitvoerrestituties heeft aangevraagd, aan het gemeenschapsrecht ontleent indien zij buiten haar schuld niet in staat is de vereiste documenten betreffende de uitvoering van de uitvoerverrichting binnen de voorgeschreven termijnen aan de bevoegde instantie over te leggen.

II — Rechtskader

2. Verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie [2] is op 1 januari 1988 in werking getreden en is verschillende keren gewijzigd alvorens te zijn ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie. [3] Laatstgenoemde verordening is op 24 april 1999 in werking getreden en is vanaf 1 juli 1999 van toepassing. Krachtens artikel 54, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 800/1999 blijft verordening nr. 3665/87 evenwel van toepassing op de uitvoer waarvoor de aangifte ten uitvoer vóór het van toepassing worden van verordening nr. 800/1999 is aanvaard. De uitvoer welke de aanleiding tot het hoofdgeding vormde, heeft in 1995 plaatsgevonden, zodat hij wat de toekenning van eventuele uitvoerrestituties betreft volgens deze overgangsbepaling onder verordening nr. 3665/87 valt.

3. Overeenkomstig artikel 1 gold verordening nr. 3665/87 onder meer voor de uitvoer van rijst.

4. In de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende versie bepaalde artikel 47 van verordening nr. 3665/87:

„1. De restitutie wordt slechts op schriftelijk verzoek van de exporteur betaald door de lidstaat op het grondgebied waarvan de douaneformaliteiten bij uitvoer zijn vervuld.

[...]

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Verordening van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1).

3 — Verordening van 15 april 1999 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 102, blz. 11).

2. Het dossier voor de betaling van de restitutie of het vrijgeven van de zekerheid moet, behalve in geval van overmacht, worden ingediend binnen twaalf maanden na de dag waarop de aangifte ten uitvoer is aanvaard.

3. [...]

4. Wanneer de op grond van artikel 18 vereiste documenten niet binnen de in lid 2 voorgeschreven termijn kunnen worden overgelegd, kunnen de exporteur, wanneer hij zich de nodige moeite heeft gegeven om de documenten binnen die termijn te verkrijgen en mede te delen, bijkomende termijnen worden toegestaan om deze documenten over te leggen.

5. Het in lid 3 bedoelde verzoek, al dan niet vergezeld van bewijsstukken, en het in lid 4 bedoelde verzoek om bijkomende termijnen, moeten binnen de in lid 2 bedoelde termijn worden ingediend.

6. [...]

7. [...]"

5. Artikel 48, lid 2, sub a, van verordening nr. 3665/87 luidde:

„Wanneer het bewijs dat aan alle in de communautaire regeling vervatte vereisten is voldaan, binnen zes maanden na de in artikel 47, leden 2, 4 en 5, bedoelde termijnen wordt geleverd, is het te betalen restitutiebedrag gelijk aan 85 % van de restitutie die zou zijn betaald indien aan alle vereisten was voldaan."

6. Het in artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 genoemde artikel 18 van dezelfde verordening preciseerde, met welke documenten het bewijs kon worden geleverd dat de douaneformaliteiten voor invoer tot verbruik waren vervuld. Deze bepaling is verschillende keren gewijzigd om de verkrijging van deze bewijzen door de communautaire exporteurs te vereenvoudigen.

7. Voor een beter begrip van het hoofdgeding is ook artikel 22, lid 1, van verordening nr. 3665/87 van belang:

„Zodra de aangifte ten uitvoer is aanvaard, schieten de lidstaten op verzoek van de exporteur het restitutiebedrag geheel of gedeeltelijk voor, op voorwaarde dat een zekerheid wordt gesteld die gelijk is aan het bedrag van het voorschot, verhoogd met 15 %.

De lidstaten kunnen bepalen onder welke voorwaarden om vooruitbetaling van een deel van de restitutie kan worden verzocht."

8. Artikel 23, lid 1, van verordening nr. 3665/87 luidde:

„Wanneer het voorschot hoger is dan het werkelijk voor de betrokken uitvoer of voor een equivalente uitvoer verschuldigde bedrag, betaalt de exporteur het verschil tussen deze beide bedragen terug, verhoogd met 15 % van dat verschil.

Wanneer evenwel als gevolg van overmacht:

— de overeenkomstig deze verordening vereiste bewijzen om voor de restitutie in aanmerking te komen, niet kunnen worden geleverd, of

— het product op een andere bestemming komt dan die waarvoor het voorschot is berekend,

wordt geen betaling van het door de 15 % verhoging gevormde bedrag gevorderd."

9. In de voorlaatste overweging van de considerans van verordening nr. 3665/87 wordt de achtergrond van de in het geding zijnde artikelen 47 en 48 toegelicht als volgt:

„[...] om redenen van goed administratief beheer dient te worden geëist, dat het verzoek en alle andere, voor de uitbetaling van de restitutie nodige documenten binnen een redelijke termijn worden ingediend, behalve in geval van overmacht, met name indien deze termijn niet in acht kan worden genomen ingevolge niet aan belanghebbende te wijten ambtelijke vertraging".

10. Ik merk nog op dat de artikelen 49 en 50 van de latere verordening nr. 800/1999 in verregaande mate overeenkomen met de bovengenoemde artikelen 47 en 48 van verordening nr. 3665/87. Artikel 49, lid 5, van verordening nr. 800/1999 — voorheen artikel 47, lid 5, van verordening nr. 3665/87 — bepaalt:

„[...] Indien deze aanvragen evenwel worden ingediend binnen zes maanden na deze termijn, is het bepaalde in artikel 50, lid 2, eerste alinea, van toepassing." [4]

4 — Voetnoot niet van belang voor het Nederlands.

Artikel 50, lid 2, van verordening nr. 800/1999 komt overeen met artikel 48, lid 2, sub a, van verordening nr. 3665/87.

III — De feiten, het procesverloop en de prejudiciële vragen

11. In 1995 heeft Eurico Italia SpA (hierna: „Eurico") drie partijen rijst naar Israël uitgevoerd, waarvoor zij het ministero delle Finanze (hierna: „ministero") om betaling van communautaire uitvoerrestituties heeft verzocht.

12. In juli 1995 hebben de bevoegde instanties Eurico een voorschot van ongeveer 33 miljoen ITL betaald.

13. Hierna is Eurico er ondanks herhaaldelijke verzoeken niet in geslaagd van de Israëlische koper de documenten te verkrijgen die nodig zijn voor het bewijs van de aankomst van de goederen ter bestemming. Omdat Eurico inzag dat zij niet in staat zou zijn de in artikel 47, lid 2, van verordening nr. 3665/87 gestelde termijn van twaalf maanden voor het overleggen van de vereiste documenten te eerbiedigen, heeft zij op 6 maart 1996 — en dus kennelijk binnen de termijn van artikel 47, lid 5, van verordening nr. 3665/87 — twee verzoeken om bijkomende termijnen ingediend bij het ministero.

14. Bij brieven van 19 oktober 1996 heeft het ministero deze verzoeken afgewezen. Als reden voor die afwijzing werd aangevoerd dat Eurico ten tijde van haar verzoeken nog over zes maanden beschikte om de ontbrekende documenten over te leggen. Anderzijds stelde het ministero vast dat deze documenten nog altijd niet waren overgelegd, hoewel de maximale termijnen van de artikelen 47, lid 2, en 48, lid 2, van verordening nr. 3665/87 ondertussen waren verstreken. Bijgevolg was het ministero van oordeel dat de verzoeken om toekenning van uitvoerrestituties niet konden worden ingewilligd.

15. Op 18 december 1996 verzocht het ministero Eurico het reeds aan haar betaalde voorschot terug te betalen. Aangezien de daarna door Eurico ingestelde beroepen werden verworpen, heeft de onderneming het gevorderde bedrag, verhoogd met 15 % rente, moeten terugbetalen.

16. Pas nadat Eurico door tussenkomst van Italiaanse officiële instanties actie had ondernomen en de zaak aan advocaten had toevertrouwd, slaagde zij in november 1997 erin de vereiste documenten uit Israël te verkrijgen. Op 3 december 1997 heeft zij deze aan het ministero doen toekomen.

17. Op 4 december 1997 heeft Eurico bij het Tribunale di Genova (Italië) beroep ingesteld strekkende tot veroordeling van het ministero tot betaling van een bedrag van ongeveer 103 miljoen ITL aan uitvoerrestituties. Bij vonnis van 3 februari 2000 heeft het Tribunale di Genova de door het ministero opgeworpen exceptie van onbe-

voegdheid verworpen en het verzoek van Eurico toegewezen op grond van artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87. Het oordeelde dat de onderneming aanspraak maakte op haar recht op verlenging van de termijn voor de indiening van het document betreffende de vrijgave voor het verkeer, dat zij niet had kunnen indienen binnen twaalf maanden na de datum waarop de aangifte ten uitvoer was aanvaard, hoewel zij het nodige had gedaan om dat document te verkrijgen (wat in casu is bewezen, omdat Eurico al het mogelijke heeft gedaan, zelfs de tussenkomst heeft gevraagd van de diplomatieke vertegenwoordiging en van het ICE, om een vervangend document van de Israëlische douane te verkrijgen).

18. Het ministero heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Corte d'appello di Genova. Volgens de verwijzingsbeschikking betwist het ministero vooral de uitlegging van artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 door het Tribunale di Genova. Zijns inziens mag de termijn — onafhankelijk van een eventuele verlenging — in geen geval langer dan achttien maanden zijn. Dit blijkt volgens het ministero uit artikel 48, lid 2, van verordening nr. 3665/87, dat bepaalt dat wanneer het bewijs dat aan alle in de communautaire regeling vervatte vereisten is voldaan binnen zes maanden na de in artikel 47, leden 2, 4 en 5 bedoelde termijnen wordt geleverd, het te betalen restitutiebedrag gelijk is aan 85 % van de restitutie die zou zijn betaald indien aan alle vereisten was voldaan. In casu zijn volgens het ministero de volledige documenten echter pas ongeveer 32 maanden na aanvaarding van de aangifte ten uitvoer overgelegd.

19. In het hoofdgeding heeft Eurico gesteld dat uit artikel 48 van verordening nr. 3665/87 niet kan worden afgeleid dat voor de toekenning van bijkomende termijnen een maximumtermijn geldt, noch dat de totale duur van de termijnen voor overlegging van de vereiste documenten niet langer mag zijn dan achttien maanden.

20. Omdat de verwijzende rechter een uitlegging van het gemeenschapsrecht nodig oordeelde, heeft hij besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende vragen voor te leggen:

„A) Moet — op grond van het bepaalde in de artikelen 47, lid 4, en 48 van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten — worden aangenomen dat:

a) de bijkomende termijnen die aan de exporteur kunnen worden toegestaan in geen geval de maximale duur van achttien maanden kunnen overschrijden, dan wel

b) dat de vermindering met 15 % alleen geldt voor het geval van overschrijding met meer dan zes

maanden van de gewone termijn en van de eventueel aan de exporteur toegestane bijkomende termijn?

B) Indien de uitlegging sub b in de voorgaande vraag juist is, bestaan er dan op grond van de twee genoemde artikelen maximale tijdslimieten — gelet op de verschillende factoren, waaronder de in de motivering van deze beschikking genoemde factoren die in gemeenschapsrechtelijk opzicht van belang kunnen zijn — waarbinnen bijkomende termijnen kunnen worden toegestaan?

C) Indien de uitlegging sub b in de eerste vraag juist is, welke zijn dan de maximale tijdslimieten en welke zijn bijgevolg de bijkomende termijnen op grond van de twee hiervoor genoemde bepalingen?

D) Indien de uitlegging sub b in de eerste vraag juist is, kan dan de particulier op grond van de twee hiervoor genoemde artikelen een juridisch beschermde aanspraak geldend maken op vaststelling van bijkomende termijnen van een bepaalde duur (die gelet op de moeilijkheden om zich de vereiste documenten te verschaffen als redelijk wordt beschouwd)?

E) Indien de uitlegging sub b in de eerste vraag juist is, kan dan de nationale rechter op grond van de twee hiervoor genoemde artikelen - in het geval de overheid geen bijkomende termijn heeft toegestaan - het recht van de exporteur (die de nodige moeite heeft gedaan om zich de documenten te verschaffen en deze binnen de termijn van twaalf maanden als bedoeld in artikel 47, lid 2, van die verordening over te leggen) op bijkomende termijnen erkennen en de duur daarvan bepalen naar gelang van de tijd die metterdaad gemoeid was met het verkrijgen en overleggen van de vereiste documenten?"

IV — De prejudiciële vragen

21. Met de eerste drie prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 48, lid 2, van verordening nr. 3665/87 beperkingen stelt aan de verlening van bijkomende termijnen op grond van artikel 47, lid 4, van deze verordening, en zo ja, welke. De laatste twee prejudiciële vragen betreffen daarentegen de rechtsbescherming tegen een eventuele weigering van de nationale autoriteiten om krachtens artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 een bijkomende termijn te verlenen.

A — *De verlenging van de termijn voor overlegging van de vereiste bewijzen (vragen A-C)*

1) Argumenten van partijen

22. Zowel Eurico als de Commissie en de Franse regering hebben zich in hun opmerkingen op het standpunt gesteld dat artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 geen limiet stelt aan de duur van eventuele bijkomende termijnen. Het is derhalve aan de nationale autoriteiten om de duur van de verlengde termijn in elk geval afzonderlijk vast te stellen. Eurico en de Commissie menen dat de autoriteiten hierbij rekening moeten houden met de inspanningen van de exporteur, de rechtvaardigingsgronden die hij voor zijn verzoek aanvoert en de tijd die redelijkerwijs nodig is om de door hem aangevoerde moeilijkheden te overwinnen.

23. Eurico betwist het standpunt van de Italiaanse overheid dat in geen geval bijkomende termijnen van meer dan zes maanden kunnen worden verleend en dat zelfs indien een dergelijke verlenging is verleend, de restituties met 15 % moeten worden verlaagd. Volgens Eurico betreft de verwijzing in artikel 48, lid 2, sub a, van verordening nr. 3665/87 naar de termijn van artikel 47, lid 4, het geval waarin de exporteur de verlengde termijn — en niet de oorspronkelijke termijn van twaalf maanden van artikel 47, lid 2 (hierna: „oorspronkelijke termijn") — heeft overschreden. Dit betekent dat de exporteur zelfs wanneer termijnverlenging is verleend, de vereiste documenten nog binnen zes maanden na het verstrijken van die termijn — zij het op straffe van een verlaging van het te betalen bedrag met 15 % — mag overleggen.

24. Het standpunt van de Italiaanse regering is volgens Eurico ook onhoudbaar in het licht van het arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie.[5] Eurico merkt op dat volgens dit arrest de door artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 geboden mogelijkheid tot verlenging van de termijn juist tot doel heeft een exporteur niet automatisch de restituties waarin de gemeenschapsregeling voorziet te ontnemen, wanneer deze, hoewel hij zich alle inspanningen heeft getroost die van hem mochten worden verwacht, door objectieve omstandigheden niet in staat was de vereiste documenten binnen de termijn van twaalf maanden over te leggen. Het zou niet in overeenstemming met deze doelstelling zijn om een exporteur die de vertraging waarmee de vereiste documenten zijn voorgelegd objectief kan rechtvaardigen, met een verlaging van het restitutiebedrag ad 15 % te bestraffen. Het standpunt van de Italiaanse regering is volgens Eurico ook onverenigbaar met de beginselen van evenredigheid en gewettigd vertrouwen.

5 — C—54/95, Jurispr. blz. I-35, punten 146 e.v.

25. De Franse regering deelt in wezen de mening van Eurico en verwerpt een uitlegging volgens welke de exporteur over een termijn van maximaal achttien maanden vanaf de datum van aanvaarding van zijn uitvoeraangifte beschikt om de vereiste documenten over te leggen. Het gebruik van het voegwoord „en" in artikel 48, lid 2, van verordening nr. 3665/87 wijst erop dat de termijnen van artikel 47 moeten zijn verstreken voordat de termijn van zes maanden van artikel 48, lid 2, sub a, überhaupt ingaat.

26. Volgens de Franse regering zou deze uitlegging ertoe leiden dat de nationale autoriteiten hun beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de duur van de te verlenen termijnverlenging verliezen. Zij wijst ook op het doel van de termijnverlenging zoals dat is omschreven in het reeds aangehaalde arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie.

27. Ook de Commissie is het in wezen eens met het standpunt van Eurico. Zij onderstreept dat de uitvoerrestituties volledig moeten worden betaald als de exporteur de vereiste documenten binnen de termijn van twaalf maanden van artikel 47, lid 2, van verordening nr. 3665/87 of, in voorkomend geval, binnen de daaropvolgende krachtens artikel 47, lid 4, verleende bijkomende termijn overlegt. De verlaging met 15 % bedoeld in artikel 48, lid 2, is van toepassing indien de exporteur de documenten overlegt na het verstrijken van de genoemde termijn en vóór het einde van de zesde maand die daarop volgt. Indien de exporteur de vereiste documenten op een latere datum overlegt, heeft hij geen recht meer op betaling van de restituties.

2) Juridische beoordeling

28. Volgens verordening nr. 3665/87 is de exporteur die een verzoek om uitvoerrestituties heeft ingediend, overeenkomstig artikel 47, lid 2, in beginsel gehouden de documenten voor de betaling van de restitutie of het vrijgeven van de overeenkomstig artikel 22 gestelde zekerheid binnen een termijn van twaalf maanden vanaf de dag van aanvaarding van de uitvoeraangifte over te leggen. Een dergelijke termijn houdt rekening met het belang van de overheid om de duur van de procedure te beperken. [6]

29. Zoals de onderhavige zaak treffend laat zien, kan het echter voorkomen dat de exporteur buiten zijn schuld niet in staat is de documenten ten bewijze van de invoer tot verbruik in een derde land binnen de termijn over te leggen, al was het maar omdat de douaneautoriteiten van dat land

6 — Zie reeds het arrest van 12 juli 1990, Belgische staat/Philipp Brothers (C-155/89, Jurispr. blz. I-3265, punt 39), met betrekking tot de voorheen geldende bepaling van artikel 31, lid 1, van verordening nr. 2730/79: „Het feit dat deze termijn op zes maanden is vastgesteld, is niet onredelijk, in aanmerking genomen dat [...] de interventiebureaus de afhandeling van dossiers inzake transacties waarvoor de lidstaat een voorschot op de restitutie heeft betaald, niet eindeloos kunnen opschorten, [...]."

niet ingaan op zijn verzoek.[7] In deze omstandigheden is het begrijpelijk dat artikel 47, artikel 4, van verordening nr. 3665/87 de mogelijkheid van een bijkomende termijn biedt aan de exporteur „wanneer hij zich de nodige moeite heeft gegeven om de documenten binnen [de] termijn te verkrijgen en mede te delen".

30. In dit verband is het terecht aangehaalde arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie[8] van belang, waarin het Hof heeft beslist dat de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 een bijkomende termijn te verlenen tot doel heeft „de exporteur niet automatisch de in de gemeenschapsregeling voorziene restituties te ontnemen, wanneer deze, hoewel hij zich alle inspanningen heeft getroost die van hem mochten worden verwacht, door objectieve omstandigheden niet in staat was de vereiste documenten binnen de termijn van twaalf maanden over te leggen".

31. De vraag rijst dan of de op grond van artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 verleende bijkomende termijn aan bijzondere beperkingen onderhevig is. De Italiaanse regering heeft zich blijkbaar gebaseerd op artikel 48, lid 2, sub a, van verordening nr. 3665/87 — en met name op de verwijzing aldaar naar een periode van zes maanden na het verstrijken van de termijnen waarin artikel 47, leden 2, 4 en 5 voorziet — om artikel 47, lid 4, in die zin uit te leggen dat geen verlenging met meer dan zes maanden is toegestaan, respectievelijk dat de totale duur van de termijnen voor de overlegging van de documenten in geen geval langer dan achttien maanden kan zijn, en dat de verlaging met 15 % van het restitutiebedrag altijd van toepassing is als de documenten na het verstrijken van de oorspronkelijke termijn van twaalf maanden worden overgelegd.

32. Deze uitlegging is niet overtuigend omdat zij noch met de formulering noch met de strekking en het doel van de betrokken voorschriften overeenstemt.

33. Wat de formulering van artikel 48, lid 2, sub a, van verordening nr. 3665/87 betreft, merk ik met de Franse regering op dat bij de verwijzing naar de termijnen van artikel 47 het voegwoord „en" wordt gebruikt, zodat de verlaging van het restitutiebedrag waarin deze bepaling voorziet wordt gekoppeld aan de voorwaarde dat de documenten binnen zes maanden na het verstrijken van de betrokken termijn zijn overgelegd. De relevante termijn is de termijn van twaalf maanden van artikel 47, lid 2, of, indien verlenging van de termijn is toegestaan, de overeenkomstig

7 — Zie ook arrest Philipp Brothers (aangehaald in voetnoot 6, punt 27) met betrekking tot de voorheen geldende bepaling van artikel 31, lid 2, van verordening nr. 2730/79: „[...] dat het voor de exporteurs moeilijk kan blijken de douanedocumenten van de autoriteiten van het derde land van invoer te verkrijgen, omdat zij geen enkele druk op die autoriteiten kunnen uitoefenen".

8 — Aangehaald in voetnoot 5 (punt 148).

artikel 47, lid 4, verleende bijkomende termijn. Het gebruik van het voegwoord „en" maakt duidelijk dat het in artikel 48, lid 2, sub a, bedoelde rechtsgevolg zowel na het verstrijken van de oorspronkelijke termijn van artikel 47, lid 2, als na het verstrijken van de bijkomende termijn van artikel 47, lid 4, intreedt.

34. Artikel 48, lid 2, sub a, heeft weliswaar onder meer betrekking op het verstrijken van de verlengde termijn van artikel 47, lid 4, maar valt niet binnen dezelfde regelgevende context aangezien het een andere — inhoudelijk daarvan duidelijk te onderscheiden — kwestie regelt. In artikel 47, lid 4, gaat het namelijk om de vraag binnen welke termijn de exporteur moet bewijzen dat aan de vereisten voor zijn eventueel recht op betaling is voldaan; artikel 48, lid 2, sub a, betreft de rechtsgevolgen van een betrekkelijk geringe overschrijding van die termijn. De verschillende regelgevingscontext van beide bepalingen blijkt reeds duidelijk uit het feit dat in artikel 47, lid 4, rekening wordt gehouden met het gedrag van de exporteur en de verlening van een bijkomende termijn afhankelijk wordt gesteld van de moeite die deze zich heeft gegeven, terwijl in artikel 48, lid 2, sub a, de redenen van de overschrijding van de termijn volledig buiten beschouwing worden gelaten.

35. Wat de strekking en het doel van artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 betreft, meen ik dat een uitlegging in die zin dat de duur van de daarin bedoelde bijkomende termijnen niet onderworpen is aan beperkingen die voortvloeien uit artikel 48, lid 2, sub a, ook verenigbaar is met de strekking en het doel van deze bepaling.

36. Zo heeft het Hof in zijn arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie [9] onderstreept dat de nationale autoriteiten ingevolge artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 over een discretionaire bevoegdheid beschikken bij de beoordeling van het gedrag van de exporteur — namelijk de vraag of hij al het mogelijke heeft gedaan om de documenten te verkrijgen — en van alle andere omstandigheden van het geval die een zekere verlenging rechtvaardigen. Indien artikel 48, lid 2, sub a, beperkingen zou meebrengen, zou de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten grotendeels worden uitgehold.

37. Dat is des te minder aanvaardbaar omdat artikel 47, lid 4, tot doel heeft te voorkomen dat de exporteur zijn recht verliest wegens omstandigheden die hem niet zijn toe te rekenen. [10] Zou echter de duur van de bijkomende termijn — rekening houdend met alle omstandigheden van het geval — niet onder de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde nationale autoriteiten vallen, dan zou de exporteur zijn recht op restitutie kunnen verliezen als

9 — Aangehaald in voetnoot 5 (punten 146 e.v.).
10 — Zie boven, punt 32.

gevolg van een starre termijnregeling, hoewel de onmogelijkheid om bewijs te leveren hem niet is toe te rekenen.

38. Als men de vóór [11] en na verordening nr. 3665/87 [12] geldende verordeningen beziet, komt men naar mijn mening niet tot een ander resultaat.

39. In zijn arrest Philipp Brothers [13] heeft het Hof zich in verband met verordening nr. 2730/79 gebogen over de vraag of een termijn van zes maanden voor overlegging van de vereiste bewijsstukken redelijk was. Dit was een oorspronkelijke termijn als die van de latere hier in het geding zijnde verordening nr. 3665/87, die pas bij verordening (EEG) nr. 1663/81 van de Commissie [14] naar twaalf maanden werd opgetrokken. In dit verband heeft het Hof op de noodzaak van een beperking van de duur van de procedure gewezen. Naar mijn mening valt uit dit arrest niets af te leiden wat zou pleiten voor een impliciete en starre beperking van de eventueel overeenkomstig artikel 47, lid 2, van verordening nr. 3665/87 te verlenen bijkomende termijn, aangezien het in die zaak — in tegenstelling tot in onderhavige zaak — in de eerste plaats ging om de vraag of een verzoek om bijkomende termijnen ook na het verstrijken van de oorspronkelijke termijn, waarvan de geldigheid overigens werd bestreden, met kans op succes kan worden ingediend. [15]

40. Met betrekking tot verordening nr. 800/1999 merk ik op dat artikel 49, lid 5, onder meer de te late indiening van een verzoek om een bijkomende termijn uitdrukkelijk regelt — en ter zake duidelijk stelt dat het rechtsgevolg van deze vertraging een vermindering van de restitutiebedragen is. Onafhankelijk daarvan voorziet artikel 50, lid 2, in vermindering van de te betalen restitutiebedragen indien het bewijs dat aan de vereisten voor de toekenning van de uitvoerrestituties is voldaan, te laat — tot zes maanden na het verstrijken van de oorspronkelijke termijn of de bijkomende termijn — wordt geleverd. A contrario volgt hieruit dat dit uitstel van zes maanden bij te late levering van het bewijs dat aan de voorwaarden voor het recht op betaling is voldaan, moet worden onderscheiden van de verlengde termijn bij verwachte bewijsmoeilijkheden, aangezien overschrijding van elk van beide termijnen verschillende rechtsgevolgen heeft.

41. Om deze redenen geef ik het Hof in overweging de eerste drie prejudiciële vra-

11 — Verordening (EEG) nr. 2730/79 van de Commissie van 29 november 1979, houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 317, blz. 1).

12 — Verordening nr. 800/1999 (aangehaald in voetnoot 3).

13 — Aangehaald in voetnoot 6 (punten 36 e.v.).

14 — Verordening van 23 juni 1981 houdende vijfde wijziging van verordening (EEG) nr. 2730/79, tweede wijziging van verordening (EEG) nr. 798/80 en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 52/81 inzonderheid ten aanzien van de termijn voor de indiening van de voor bepaalde betalingen vereiste documenten (PB L 166, blz. 9).

15 — Terwijl advocaat-generaal Mischo in zijn conclusie van 3 mei 1990 in de zaak Philipp Brothers (arrest van 12 juli 1990, aangehaald in voetnoot 6) pleitte voor een strenge regeling in die zin dat de betrokken termijn een vervaltermijn was, oordeelde het Hof dat het verzoek om bijkomende termijnen op grond van artikel 31, lid 2, van verordening nr. 2730/79 zelfs na het verstrijken van de termijn voor de overlegging van de douanedocumenten kon worden ingediend.

gen aldus te beantwoorden dat artikel 48 van verordening nr. 3665/87 geen beperking stelt aan de duur van de bijkomende termijnen waarin artikel 47, lid 4, van die verordening voorziet. Het staat aan de bevoegde nationale autoriteiten om de duur van deze termijnen vast te stellen, rekening houdend met alle relevante omstandigheden van het concrete geval, inzonderheid de vermoedelijke duur van de maatregelen die door de exporteur zijn genomen om de hem niet toe te rekenen moeilijkheden bij het verkrijgen van de vereiste documenten te overwinnen.

B — *De door verordening nr. 3665/87 geboden rechtsbescherming (prejudiciële vragen D en E)*

1) Argumenten van partijen

42. Volgens Eurico volgt uit de rechtspraak [16] dat wanneer de overheid een bijkomende termijn ten onrechte heeft geweigerd, de nationale rechter een termijnverlenging kan toewijzen en zelf de duur daarvan kan bepalen.

43. De Franse regering staat ten aanzien van de verlening van een bijkomende termijn op het standpunt dat indien alle omstandigheden van het geval pleiten voor verlening van een dergelijke termijn, er geen ruimte voor een beoordelingsbevoegdheid van de nationale overheid meer is. Bijgevolg moet de exporteur zich in dat geval op artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 kunnen beroepen om nietigverklaring van het betrokken besluit te verkrijgen.

44. De Franse regering meent daarentegen dat noch uit verordening nr. 3665/87 noch uit het gemeenschapsrecht voortvloeit dat de nationale rechter zelf de duur van de bijkomende termijn kan vaststellen. Zij verwijst in dit verband naar de procesautonomie van de lidstaten en leidt daaruit af dat de omstandigheid dat de nationale rechter naar nationaal recht niet de bevoegdheid heeft om in de plaats van de overheid zelf de duur van de termijn vast te stellen, de uitoefening van de rechten die een nauwgezette exporteur aan artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 ontleent, niet uiterst moeilijk maakt.

45. De Commissie merkt in de eerste plaats op dat gezien de formulering van artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 de exporteur geen aanspraak op een bij-

16 — Zij beroept zich op de arresten van 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, Jurispr. blz. 4097), 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Jurispr. blz. I-2433), en 3 december 1992, Oleificio Borelli/Commissie (C-97/91, Jurispr. blz. I-6313).

komende termijn uit deze bepaling kan afleiden. Naar haar mening beschikken de nationale autoriteiten bij de behandeling van een desbetreffend verzoek over een ruime discretionaire bevoegdheid. Zij behoren daarbij in het bijzonder na te gaan of de aangevoerde moeilijkheden werkelijk bestaan en of de exporteur zich inderdaad de nodige moeite heeft getroost. Voorts dienen zij de duur van de bijkomende termijnen vast te stellen die redelijkerwijs nodig is voor het verkrijgen van de vereiste documenten.

46. Ook de Commissie verwijst naar de procesautonomie van de lidstaten en leidt daaruit af dat de nationale rechter die moet oordelen over een besluit van de nationale overheid om een bijkomende termijn te weigeren, over dezelfde controlebevoegdheid moet beschikken als in procedures met betrekking tot soortgelijke zuiver nationale geschillen.

2) Juridische beoordeling

47. Gelet op de duidelijke formulering van artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 — in de daar bedoelde gevallen *kunnen* bijkomende termijnen worden toegestaan — ben ik om te beginnen van mening dat de exporteur geen aanspraak op een bijkomende termijn uit artikel 47, lid 4, kan afleiden.

48. Het besluit van een nationale autoriteit op een verzoek om een bijkomende termijn voor de overlegging van de vereiste documenten is een discretionair besluit in het kader waarvan de nationale autoriteit zowel de geloofwaardigheid van de door de exporteur aangevoerde moeilijkheden als de moeite die deze zich heeft getroost om die moeilijkheden te overwinnen, beoordeelt. Daarnaast moet de nationale autoriteit met het oog op de vaststelling van een eventuele bijkomende termijn inschatten hoeveel tijd nodig zal zijn om de moeilijkheden te overwinnen.

49. Het lijdt geen twijfel dat de betrokken exporteur tegen dit discretionaire besluit van de bevoegde nationale autoriteit recht op een doeltreffende rechtsbescherming bij een nationale rechter heeft. [17] Aangezien het besluit over bijkomende termijnen en het besluit over de toekenning van uitvoerrestituties, respectievelijk de terugvordering van eventuele voorschotten elkaar in de tijd snel opvolgen, lijkt het weinig verschil uit te maken of er een zelfstandige beroepsmogelijkheid openstaat dan wel of de toetsing van de discretionaire beslissing eerst plaatsvindt in een beroep tegen de weigering van uitvoerrestituties, respectievelijk de terugvordering van desbetreffende voorschotten;

17 — Zie bijvoorbeeld het arrest van 15 mei 1986, Johnston (222/84, Jurispr. blz. 1651, punten 17-19). Zie ook de principiële uiteenzetting van advocaat-generaal Alber in de bij het Hof aanhangige zaak C-63/01 (nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 76 e.v.).

vanuit rechtsbeschermingsoogpunt zijn beide mogelijkheden gelijkwaardig, dunkt mij.

50. Mocht de geadieerde rechter van oordeel zijn dat het betwiste weigeringsbesluit bijvoorbeeld een kennelijke beoordelingsfout bevat, dan dient de vraag naar de rechtsgevolgen van die vaststelling echter overeenkomstig de regels van het nationale recht te worden beantwoord. Het gemeenschapsrecht spreekt zich er dus niet over uit of de bevoegdheden van de nationale rechter zich moeten beperken tot toetsing van het betwiste besluit, dan wel mede wijziging van het foutieve besluit behoren te omvatten. De Commissie en de Franse regering verwijzen ter zake terecht naar het beginsel van de procesautonomie van de lidstaten.

51. De principiële bevoegdheid van het nationale recht om de controlebevoegdheden van de nationale rechter te bepalen is derhalve aan twee voorwaarden gekoppeld: de modaliteiten van het nationale recht mogen de uitvoering van de gemeenschapsregeling in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheid) en bij de toepassing van het nationale recht mag niet worden gediscrimineerd vergeleken met procedures ter beslechting van soortgelijke zuiver nationale geschillen (gelijkwaardigheid). [18]

18 — Zie met name het arrest van 16 juli 1998, Ölmühle Hamburg e.a. (C-298/96, Jurispr. blz. I-4767, punt 24 met andere verwijzingen).

52. Wat de eerstgenoemde voorwaarde betreft, de doeltreffendheid, zou er mijns inziens sprake zijn van weigering van rechtsbescherming indien er geen mogelijkheid tot toetsing van het betwiste discretionaire besluit van de bevoegde nationale autoriteit bestond; dat zou als zodanig in strijd zijn met het gemeenschapsrecht.

53. De tweede voorwaarde, gelijkwaardigheid, vereist dat de omvang van de controlebevoegdheden van de rechter in zaken die een aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht hebben, niet verschilt van die in soortgelijke nationale zaken zonder aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht.

54. Op de vierde en de vijfde prejudiciële vraag moet derhalve worden geantwoord dat het besluit van de bevoegde nationale autoriteiten op grond van artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 een discretionair besluit is waartegen een doeltreffende en — vergeleken met procedures ter beslechting van zuiver nationale geschillen zonder aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht — niet-discriminerende rechtsbescherming behoort te bestaan. Het nationale recht van elke lidstaat dient de specifieke modaliteiten ter verzekering van de rechtsbescherming vast te stellen, met inachtneming van de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid.

V — Conclusie

55. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de door de Corte d'appello di Genova voorgelegde vragen als volgt te beantwoorden:

— artikel 48 van verordening nr. 3665/87 stelt geen beperking aan de duur van de bijkomende termijnen waarin artikel 47, lid 4, van deze verordening voorziet. Het staat aan de bevoegde nationale autoriteiten om de duur van deze bijkomende termijnen vast te stellen, rekening houdend met alle relevante omstandigheden van het concrete geval, inzonderheid de vermoedelijke duur van de maatregelen die door de exporteur zijn genomen om de hem niet toe te rekenen moeilijkheden bij het verkrijgen van de vereiste documenten te overwinnen;

— het besluit van de bevoegde nationale autoriteiten op grond van artikel 47, lid 4, van verordening nr. 3665/87 is een discretionair besluit waartegen een doeltreffende en — vergeleken met procedures ter beslechting van zuiver nationale geschillen zonder aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht — niet-discriminerende rechtsbescherming behoort te bestaan. Het nationale recht van elke lidstaat dient de specifieke modaliteiten ter verzekering van de rechtsbescherming vast te stellen, met inachtneming van de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid.