ARREST VAN HET HOF (TWEEDE KAMER)
VAN 16 DECEMBER 1982 [1]

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung tegen Firma H. und J. Brüggen (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht)

Zaak 71/82

Samenvatting

Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Granen — Invoer- en uitvoercertificaten — Verlenging geldigheidsduur wegens overmacht — Verlenging met terugwerkende kracht — Toelaatbaarheid — Voorwaarden — Gevolgen
(Verordening nr. 473/67 van de Commissie, artikel 9, lid 1)

Daar de nauw omschreven en tot gevallen van overmacht beperkte uitzonderingen de goede werking van het certificatenstelsel in beginsel niet in gevaar brengen, moeten de gevolgen van het besluit om de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat wegens overmacht te verlengen, steeds dezelfde zijn, onverschillig of vóór dan wel na het verstrijken van de geldigheidsduur tot die verlenging wordt besloten.

Artikel 9, lid 1, van verordening nr. 473/67 moet aldus worden uitgelegd, dat volgens deze bepaling de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat met vaststelling vooraf van de restitutie, voor een in het verleden liggende periode en dus met terugwerkende kracht kan worden verlengd, wanneer de bevoegde instantie ten onrechte heeft geweigerd tijdig verlenging wegens overmacht toe te staan en de uitvoer dienvolgens op basis van een nieuw certificaat voor dezelfde transactie moest geschieden; in dit geval heeft het nieuwe certificaat geen rechtsgevolg en moet het formeel worden geannuleerd.

In zaak 71/82,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesverwaltungsgericht, in het aldaar aanhangig geding tussen

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, te Frankfurt/Main,

1 — Procestaal: Duits.

en

FIRMA H. UND J. BRÜGGEN, te Lübeck,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 473/67/EEG van de Commissie van 21 augustus 1967 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen (PB 204 van 1967, blz. 16),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer)

samengesteld als volgt: P. Pescatore, kamerpresident, O. Due en K. Bahlmann, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Aan de firma H. & J. Brüggen (hierna: Brüggen) werd op 27 november 1969 overeenkomstig verordening nr. 473/67/EEG een certificaat afgegeven voor de uitvoer van 595 920 kg havergort naar Peru; dit certificaat was geldig tot en met 31 mei 1970. De havergort zou worden vervaardigd uit haver die uit de DDR werd ingevoerd. De restitutie was vooraf vastgesteld overeenkomstig verordening nr. 120/67/EEG van de Raad van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1967, blz. 2269).

Ten gevolge van een onderbreking van de scheepvaart naar de Bondsrepubliek

Duitsland wegens ijsgang, waardoor grote vertraging bij het vervoer van granen ontstond, ontving Brüggen echter niet de gehele hoeveelheid haver uit de DDR, die voor de vervaardiging van de havergort was bestemd. Daardoor kon zij tot 31 mei 1970, de vervaldatum van het uitvoercertificaat, slechts 298 039 kg havergort uitvoeren.

Haar verzoek van 13 mei 1970 om de geldigheidsduur van het certificaat te verlengen, werd door de Bundesanstalt afgewezen op grond dat het niet ging om een geval van overmacht, dat de verlenging kon rechtvaardigen.

Daardoor zag Brüggen zich gedwongen, in juni 1970 een nieuw certificaat voor de resterende hoeveelheid aan te vragen, dat haar ook werd verleend. Het restitutiebedrag van DM 288,96 per ton was echter lager dan het vooraf vastgestelde bedrag van DM 307,05 per ton, hetgeen verzoekster een schade opleverde van DM 5 388,67.

Tegelijkertijd stelde Brüggen echter beroep in bij het Verwaltungsgericht tegen de afwijzing van haar verzoek om verlenging van het eerste certificaat. Dit beroep werd in eerste instantie toegewezen en ook het Verwaltungsgerichtshof stelde Brüggen in het gelijk, nadat zij haar eis in die zin had gewijzigd, dat zij niet meer de verlenging van de geldigheidsduur van het uitvoercertificaat vorderde, doch alleen dat zij met betrekking tot de waarborgsom en de restitutie bij uitvoer zou worden behandeld als ware de na 31 mei 1970 uitgevoerde hoeveelheid havergort onder dekking van het eerste certificaat uitgevoerd. Voor het Bundesverwaltungsgericht echter nam Brüggen subsidiair weer de vordering in haar oorspronkelijke vorm op.

Het Bundesverwaltungsgericht erkent Brüggens recht op verlenging wegens overmacht, doch betwijfelt of het mogelijk is het bevoegde orgaan te dwingen tot verlenging achteraf van de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat, wanneer deze eenmaal is verstreken. De verwijzende rechter meent dat een dergelijke beslissing de goede werking van het certificatenstelsel in gevaar kan brengen, en vreest dat in dat geval de gegevens betreffende het aantal afgegeven certificaten als indicator voor de marktontwikkeling aan betrouwbaarheid verliezen.

Gezien Brüggens belang bij erkenning van haar recht om de uitvoer te verrichten met toepassing van het in het eerste certificaat vastgestelde restitutietarief, en gezien het feit dat een schadevordering tegen de nationale administratie bij ontbreken van een kennelijke fout van deze administratie geen succes kan hebben, heeft het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 17 december 1981 het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Kan ingevolge artikel 9, lid 1, van verordening nr. 473/67/EEG van de Commissie van 21 augustus 1967 (PB 204 van 1967, blz. 16) de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat met vaststelling vooraf van de restitutie, voor een in het verleden liggende periode en dus met terugwerkende kracht worden verlengd, teneinde een exporteur wiens certificaat niet tijdig is verlengd en die de uitvoer vervolgens op basis van een nieuw certificaat heeft verricht, de zekerheid te geven dat op die uitvoer het vooraf vastgestelde restitutietarief wordt toegepast?"

De verwijzingsbeschikking is op 18 februari 1982 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Sack als gemachtigde, en de firma Brüggen, vertegenwoordigd door B. Festge, advocaat te Hamburg.

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

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

De *Commissie* stelt voorop, dat het Bundesverwaltungsgericht beter ook de vraag had kunnen stellen, of in casu sprake is van een geval van overmacht in de zin van verordening nr. 473/67. In dat geval immers zou de prejudiciële vraag niet zo acuut zijn en zou het geschil gemakkelijk naar Duits recht kunnen worden opgelost.

Verlenging achteraf van een uitvoercertificaat in geval van overmacht in de zin van artikel 9 van verordening nr. 473/67 is mogelijk wanneer het verzoek om verlenging ten onrechte is afgewezen en de waar om die reden onder dekking van een ander certificaat is uitgevoerd.

De Commissie voert hiervoor de volgende argumenten aan:

Het is welhaast ondenkbaar dat wanneer het tot een rechtsgeding komt over de vraag of er zich een geval van overmacht voordoet, binnen de korte termijn waarover men beschikt, definitief kan worden vastgesteld of er al dan niet recht bestaat op verlenging van de geldigheidsduur van het uitvoercertificaat.

Zou men de verlenging van het certificaat na het verstrijken van de geldigheidsduur willen afwijzen, ofschoon de betrokkene naar gemeenschapsrecht aanspraak op verlenging had, dan zou het nauwelijks en zeker niet in alle gevallen mogelijk zijn hem op andere wijze recht te doen wedervaren. Zoals reeds opgemerkt, zullen schadevorderingen tegen nationale instanties naar nationaal recht doorgaans alleen kunnen slagen, wanneer die instanties van hun onjuiste beslissing een verwijt kan worden gemaakt. Dit is dikwijls niet mogelijk in moeilijk te beoordelen gevallen van overmacht in de zin van het gemeenschapsrecht. Bovendien is het zeer wel verdedigbaar, dat het niet in alle opzichten bevredigend is de betrokkenen te verwijzen naar door het nationale recht voorziene mogelijkheden van schadevergoeding.

Zou het Hof de mogelijkheid van verlenging achteraf van de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat ontkennen en zich beperken tot de zuiver declaratoire uitspraak, dat de bevoegde instantie het certificaat had moeten verlengen toen daarom werd gevraagd, dan zou de betrokkene hierin hoogstens soelaas kunnen vinden voor zover het de waarborgsom betreft, die haar dan zou moeten worden terugbetaald. Het zou echter niet mogelijk zijn, haar ook de vooraf vastgestelde restituties toe te kennen, daar een rechtsgrondslag daarvoor duidelijk zou ontbreken, nu de waar niet onder dekking van het desbetreffende certificaat is uitgevoerd. Ook in dit opzicht is het echter nodig de betrokkene recht te doen wedervaren. Dit is echter slechts mogelijk door verlenging achteraf van het certificaat.

Daarom zou het slechts om zwaarwegende redenen van algemeen belang te rechtvaardigen zijn wanneer de betrokkene niettemin werd belet de hem rechtens toekomende rechten te effectueren. In casu lijken dergelijke zwaarwegende redenen echter niet te bestaan.

In dit verband moet in de eerste plaats worden gewezen op een duidelijk ver-

schil tussen deze zaak en zaak 85/78, waarnaar het Bundesverwaltungsgericht vooral verwijst. Die zaak betrof de vraag, of en in hoeverre wilsverklaringen die in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn gedaan (verzoek om afgifte van een invoercertificaat), eventueel op grond van de bepalingen van nationaal recht wegens dwaling konden worden aangevochten. In casu gaat het echter niet om toepassing van nationale bepalingen die het gemeenschapsrecht aanvullen, doch om integrale uitoefening van door het gemeenschapsrecht zelf toegekende rechten. Daarbij moet ervan worden uitgegaan dat beperkingen die in het gemeenschapsrecht niet uitdrukkelijk zijn voorzien, zich slechts bij hoge uitzondering zullen kunnen voordoen.

De verlenging achteraf van een uitvoercertificaat gaat steeds automatisch gepaard met de annulering van een tweede certificaat, en de omstandigheid dat twee certificaten achteraf gewijzigd moeten worden, doet ontegenzeglijk afbreuk aan de betrouwbaarheid van het stelsel van invoer- en uitvoercertificaten voor landbouwprodukten in het kader van de gemeenschappelijke marktordening. Dit geldt te meer wanneer, gelijk in casu, die wijzigingen eerst meer dan twaalf jaar na de betrokken transacties plaatsvinden.

Dat gevaar bestaat echter niet bij toepassing van artikel 9 van verordening nr. 473/67 op het onderhavige geval, aangezien gevallen van overmacht betrekkelijk zeldzaam zijn en berusten op objectieve, duidelijk aantoonbare feitelijke omstandigheden, waarop de betrokkenen geen invloed kunnen uitoefenen. In objectief aantoonbare gevallen van overmacht is het gevaar dus aanzienlijk kleiner.

Willen echte gevallen van overmacht echter zeldzaam blijven en dus slechts geringe invloed hebben op de goede werking van het stelsel van invoer- en uitvoercertificaten, zelfs bij wijziging achteraf van bepaalde certificaten, dan dienen de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties een betrekkelijk strenge maatstaf aan te leggen bij de vraag, of zich inderdaad een geval van overmacht in de zin van de toepasselijke gemeenschapsbepaling voordoet.

Wanneer men ervan uitgaat dat gegronde verzoeken om annulering of om verlenging van de geldigheidsduur van een certificaat niet zeer frequent zijn en dat de negatieve gevolgen daarvan voor de werking van het certificatenstelsel derhalve binnen nauwe grenzen blijven, dan is een beperking van de volledige afdwingbaarheid van de rechten die de betrokkenen aan het gemeenschapsrecht ontlenen, niet te verdedigen.

Veel moeilijker op te lossen is evenwel een ander probleem dat zich hierbij voordoet, namelijk dat van de rechtsgrondslag voor de annulering van het tweede certificaat, onder dekking waarvan de waar is uitgevoerd. Verordening nr. 473/67 laat in dergelijke gevallen geen annulering toe. Met name artikel 9 is niet van toepassing, daar het tweede certificaat niet wegens overmacht ongebruikt is gebleven. In zoverre vertoont het gemeenschapsrecht een leemte.

Wanneer de zaak alleen naar Duits administratiefrecht zou moeten worden beslecht, zou er geen leemte bestaan. De verplichting van de overheid om het tweede certificaat te annuleren, zou in dat geval voortvloeien uit de door de Duitse rechtspraak ontwikkelde „Folgenbeseitigungsanspruch". In casu gaat het echter om een probleem dat enkel door het gemeenschapsrecht zelf kan worden geregeld.

Nu een uitdrukkelijke regeling in het gemeenschapsrecht ontbreekt, ofschoon zij beslist nodig is om de betrokkenen een doeltreffende rechtsbescherming te waarborgen, acht de Commissie het mogelijk dat het Hof van Justitie zelf door zijn uitspraak het gemeenschapsrecht aanvult en beslist dat de nationale instanties gehouden zijn een uitvoercertificaat te annuleren wanneer dit enkel moest worden aangevraagd en afgegeven omdat diezelfde instanties de verlenging van het eerste certificaat in een geval van overmacht ten onrechte hebben geweigerd. Hoewel overeenkomstige toepassing van overmachtbepalingen in het algemeen niet mogelijk lijkt, is het wegens de omstandigheden van het onderhavige geval toch aanvaardbaar, een verplichting van de nationale instanties tot annulering van het tweede certificaat te construeren door middel van overeenkomstige toepassing van de bepalingen van artikel 9, lid 1, sub a, en lid 3, van verordening nr. 473/67.

Samenvattend geeft de Commissie het Hof in overweging, de vraag van het Bundesverwaltungsgericht te beantwoorden als volgt:

„De geldigheidsduur van een uitvoercertificaat, afgegeven overeenkomstig artikel 12 van verordening nr. 120/76/EEG van de Raad van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, waarvoor overeenkomstig artikel 16, lid 4, van genoemde verordening de restitutie vooraf is vastgesteld, kan ingevolge artikel 9 van verordening nr. 473/67/EEG van de Commissie ook nog na het verstrijken van de geldigheidsduur worden verlengd, wanneer de bevoegde instantie ten onrechte heeft geweigerd tijdig tot verlenging over te gaan en de uitvoer deswege onder dekking van een nieuw certificaat moest plaatsvinden. In dit geval moet het later afgegeven certificaat worden geannuleerd."

Ook de *firma Brüggen* is van mening, dat volgens de bestaande wettelijke regeling verlenging achteraf van de geldigheidsduur van een certificaat voor een in het verleden liggende periode mogelijk is. Zij wijst op artikel 36, lid 2, van verordening nr. 3183/80 van de Commissie, volgens hetwelk aanvragen om verlenging tot 30 dagen na het verstrijken van de geldigheidsduur kunnen worden ingediend; de bewilliging van de aanvraag kan dus op een nog later tijdstip plaatsvinden. Maar ook vóór de inwerkingtreding van deze bepaling gold de door het Hof in zijn arrest van 30 januari 1974 bevestigde algemene rechtsregel, dat wanneer de wet niet anders bepaalt, een verzoek om verlenging van het certificaat ook na afloop van de geldigheidsduur ervan kan worden gedaan (zaak 158/73, Kampffmeyer, Jurispr. 1974, blz. 101 e.v.).

De vooraf vastgestelde hogere restitutie moet ook dan worden toegekend, wanneer de uitvoer na het verlopen van het ten onrechte niet verlengde certificaat en dus onder dekking van een vervangend certificaat heeft plaatsgehad.

Brüggen wijst hiertoe op het arrest van 20 februari 1975 (zaak 64/74, Reich, Jurispr. 1975, blz. 261), waarin het Hof overwoog dat de vooraf vastgestelde heffing ook van toepassing blijft wanneer de invoer te laat plaats heeft en de vertraging te wijten is aan overmacht. Wat voor de vooraf vastgestelde heffing geldt, moet ook voor de vooraf vastgestelde restitutie gelden.

Weliswaar onderscheidt de onderhavige zaak zich in zoverre van zaak 64/74, dat de invoer daar geschiedde onder dekking van hetzelfde certificaat, doch na het verstrijken van de termijn waarvoor de

betrokken heffing vooraf vastgesteld was, terwijl in casu een nieuw certificaat moest worden aangevraagd. Met het oog op deze bijzonderheid heeft de verwijzende rechter geaarzeld verlenging achteraf mogelijk te achten, omdat hij meende dat daardoor ernstig afbreuk kon worden gedaan aan de betrouwbaarheid van het certificatenstelsel.

Brüggen brengt daartegen in, dat de certificatenregeling tot doel heeft de bevoegde instanties een goed overzicht van de betrokken markt te geven. Dit overzicht wordt echter niet verstoord doordat de exporteur die om verlenging van het uitvoercertificaat heeft verzocht, een vervangend certificaat heeft aangevraagd omdat enerzijds de bevoegde instantie niet snel genoeg (of rechtens onjuist) op zijn aanvraag heeft beslist, en anderzijds de leverantieverplichting dringt. Het vervangende certificaat moet immers in de plaats van het oude komen, waardoor de bevoegde instantie kan zien en controleren dat de partij slechts eenmaal wordt uitgevoerd. Daar komt bij, dat het oude certificaat reeds was verlopen voordat op het verzoek om verlenging was beslist en het nieuwe certificaat was aangevraagd. Op dat tijdstip wist de administratie dus al, dat het certificaat maar gedeeltelijk was benut. Het marktoverzicht kon dus worden gecorrigeerd.

De vordering tot toekenning van de hogere, vooraf vastgestelde restitutie voor de thans met een nieuw certificaat uitgevoerde waar, is gebaseerd op het evenredigheidsbeginsel; dit verlangt dat het gemeenschapsrecht geen lasten oplegt die niet noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen van het EEG-Verdrag. Zoals advocaat-generaal Warner opmerkte in zaak 64/74 (Reich, Jurispr. 1975, blz. 27), eist het evenredigheidsbeginsel met name, „dat het bedrijfsleven ... wordt beschermd tegen de gevolgen van met overmacht gelijk te stellen gebeurtenissen". Dit houdt voor het onderhavige geval echter ook in, dat wanneer de exporteur door overmacht wordt verhinderd een certificaat met vooraf vastgestelde restitutie tijdig te gebruiken, en de beoogde verlenging van het certificaat door de bevoegde instantie ten onrechte niet tijdig is geschied, hij niettemin in een positie moet worden gebracht als ware het uitvoercertificaat wel tijdig verlengd.

Tenslotte is de weigering hem de hogere, vooraf vastgestelde restitutie toe te kennen, ook in strijd met het beginsel van gelijke behandeling, daar identieke gevallen dan verschillend worden behandeld, afhankelijk van de snelheid en de rechtszekerheid waarmee de instanties van de verschillende Lid-Staten werken. Dat zou echter onverenigbaar zijn met de beginselen van gelijkheid en billijkheid (arrest van 12 november 1981 in de gevoegde zaken 212-217/80).

Om deze redenen geeft Brüggen in overweging, de vraag van het Bundesverwaltungsgericht te beantwoorden in de door de Commissie voorgestelde zin.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 7 oktober 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de firma Brüggen, vertegenwoordigd door B. Festge, advocaat te Hamburg; de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, vertegenwoordigd door A. Stockburger, advocaat te Hamburg; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Sack als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 11 november 1982 conclusie genomen.

Ter terechtzitting van 7 oktober 1982 was het Hof (Tweede kamer) samengesteld als volgt: A. Chloros, kamerpresident, O. Due en K. Bahlmann, rechters.

Volgens artikel 27, paragraaf 2, van het Reglement van de procesvoering wordt aan de beraadslaging uitsluitend deelgenomen door de rechters die bij de mondelinge behandeling tegenwoordig waren. Wegens het overlijden van kamerpresident Chloros heeft de Tweede kamer bij beschikking van 17 november 1982 besloten de mondelinge behandeling te heropenen voor de kamer in haar nieuwe samenstelling.

De procespartijen hebben de Tweede kamer meegedeeld dat zij niet ter terechtzitting van 2 december 1982 zouden verschijnen en daarbij verwezen naar hun ter terechtzitting van 7 oktober 1982 voorgedragen middelen en argumenten.

Ter terechtzitting van 2 december 1982 heeft voorts de advocaat-generaal meegedeeld te willen blijven bij zijn conclusie van 11 november 1982.

In rechte

1 Bij beschikking van 17 december 1981, ingekomen ter griffie van het Hof op 18 februari 1982, heeft het Bundesverwaltungsgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 473/67 van de Commissie van 21 augustus 1967 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen (PB 204 van 1967, blz. 16).

2 Deze vraag is gerezen in een geschil tussen de firma H. en J. Brüggen te Lübeck, verzoekster in het hoofdgeding, en de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, te Frankfurt/Main, en luidt of de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat met vaststelling vooraf van de restitutie met terugwerkende kracht kan worden verlengd.

3 Blijkens de verwijzingsbeschikking werd op 27 november 1969 aan Brüggen een certificaat afgegeven, geldig tot 31 mei 1970, voor de uitvoer van 595 920 kg havergort naar Peru. Op 13 mei 1970 verzocht Brüggen om verlenging van de geldigheidsduur van dit certificaat, op grond dat zij, wegens ongewoon langdurige ijsgang in de binnenwateren tussen Frankfurt/Oder en Lübeck (van december 1969 tot april 1970), nog niet de gehele, voor de vervaardiging van de door haar uit te voeren havergort benodigde hoeveel-

heid haver uit de DDR had ontvangen. In feite had Brüggen op 31 mei 1970 eerst 298 039 kg havergort op het haar verstrekte certificaat uitgevoerd.

4 Dit verzoek om verlenging werd door de rechtsvoorgangster van de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung afgewezen, op grond dat artikel 9, lid 2, van verordening nr. 473/67 onderbreking van de scheepvaart wegens ijsgang weliswaar als geval van overmacht noemt, doch dat de betrokken onderneming zich niet op deze bepaling kon beroepen, aangezien slechts de invoer van voor de vervaardiging van de waar bestemde grondstoffen door een overmachtssituatie was verhinderd, en niet de uitvoer van de waar waarop het certificaat betrekking had.

5 Daardoor zag Brüggen zich gedwongen een nieuw certificaat aan te vragen. Nadat dit haar was verleend, kon zij de resterende hoeveelheid van 297 881 kg havergort na 31 mei 1970 uitvoeren. In plaats van de restitutie van DM 307,05 per ton, die haar op basis van het eerste certificaat was uitbetaald, ontving zij op grond van het nieuwe certificaat slechts een bedrag van DM 288,96 per ton, hetgeen haar een schade opleverde van DM 5 388,67.

6 De nationale rechters in eerste instantie en in beroep beslisten voor wat de kern van de zaak betreft, dat de geldigheidsduur van het eerste uitvoercertificaat had moeten worden verlengd en dat Brüggen derhalve moest worden behandeld alsof haar oorspronkelijke verzoek was ingewilligd.

7 In hoogste instantie deelt het Bundesverwaltungsgericht de opvatting van de lagere rechters, dat de Bundesanstalt de door Brüggen gevraagde verlenging van de geldigheidsduur van het certificaat had moeten toestaan. Het vraagt zich echter af of het wel mogelijk is de geldigheidsduur van een verlopen certificaat achteraf te verlengen. Ofschoon de betrokken onderneming alleen daardoor in de positie zou komen waarin zij zou hebben verkeerd indien de uitvoer onder dekking van het eerste certificaat had plaatsgevonden, zou het onverenigbaar zijn met het nationale recht, daar dit verzoekster geen aanspraak geeft op ongedaanmaking van de gevolgen van de onjuiste beslissing van de administratie.

8 Bovendien zou volgens het Bundesverwaltungsgericht een dergelijke verlenging achteraf de goede werking van de certificatenregeling in gevaar kunnen brengen, omdat het tweede certificaat dan slechts een voorlopige vervan-

gende functie zou hebben, hetgeen afbreuk zou doen aan de betrouwbaarheid van de certificatenregeling als indicator voor de marktontwikkeling. Ook zou deze mogelijkheid uiteindelijk neerkomen op een soort verlenging van het certificaat door de certificaathouder zelf.

9 Zou anderzijds de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat in geval van overmacht niet achteraf kunnen worden verlengd, dan zou dat weinig bevredigend zijn uit het oogpunt van de rechtsbescherming van de marktdeelnemers.

10 Onder deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht het Hof de volgende vraag voorgelegd:

„Kan ingevolge artikel 9, lid 1, van verordening nr. 473/67/EEG van 21 augustus 1967 (PB 204 van 1967, blz. 16) de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat met vaststelling vooraf van de restitutie, voor een in het verleden liggende periode en dus met terugwerkende kracht worden verlengd, teneinde een exporteur wiens certificaat niet tijdig is verlengd en die de uitvoer vervolgens op basis van een nieuw certificaat heeft verricht, de zekerheid te geven dat op die uitvoer het vooraf vastgestelde restitutietarief wordt toegepast?"

11 Deze vraag van de verwijzende rechter heeft in wezen ten doel te vernemen, of artikel 9, lid 1, van verordening nr. 473/67 verlenging achteraf van de geldigheidsduur van een dergelijk uitvoercertificaat toestaat, wanneer de bevoegde instantie in een geval van overmacht ten onrechte verlenging heeft geweigerd en de uitvoer onder dekking van een nieuw certificaat voor dezelfde transactie heeft moeten plaatsvinden. Met deze vraag wordt tegelijkertijd het probleem van de geldigheid van dat tweede certificaat aan de orde gesteld.

12 Allereerst zij vastgesteld, dat volgens de bewoordingen en de opzet van artikel 9, leden 1 en 2, van verordening nr. 473/67 het bestaan van overmacht zowel een noodzakelijke als ook een voldoende voorwaarde is voor de verlenging van de geldigheidsduur van een invoer- of uitvoercertificaat.

13 Wanneer derhalve naar de mening van de nationale instanties, die in zoverre aan het toezicht van de bevoegde rechter zijn onderworpen, niet of niet meer kan worden betwist dat zich een geval van overmacht voordoet, hebben de betrokken importeurs en exporteurs recht op verlenging van de geldigheidsduur van hun certificaat, wanneer zij daarom verzoeken.

14 Met betrekking tot de verlenging achteraf van de geldigheidsduur van het uitvoercertificaat moet worden opgemerkt, dat verzoeksters recht op de verlenging van de geldigheidsduur van haar uitvoercertificaat het haar mogelijk moet maken, in weerwil van de door de overmachtssituatie veroorzaakte problemen de uitvoer te verrichten tegen de in dit certificaat voorgefixeerde restitutie; het moet derhalve van dien aard zijn, dat het alle daartoe dienstige gevolgen kan teweegbrengen.

15 Daar de nauw omschreven en tot gevallen van overmacht beperkte uitzonderingen de goede werking van het certificatenstelsel in beginsel niet in gevaar brengen, moeten de gevolgen van het besluit om de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat wegens overmacht te verlengen, steeds dezelfde zijn, onverschillig of vóór dan wel na het verstrijken van de geldigheidsduur tot die verlenging wordt besloten.

16 Deze oplossing is ook geboden met het oog op de rechtsbescherming van de certificaathouder, daar deze niet in het genot van de hem bij in artikel 9 van verordening nr. 473/67 toegekende rechten zou komen indien verlenging achteraf niet mogelijk was.

17 Voorts heeft het Hof reeds beslist, dat wanneer een certificaat door overmacht verloren is gegaan, een verzoek op grond van artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1373/70 van de Commissie van 10 juli 1970 (PB L 158 van 1970, blz. 1) nog na afloop van de geldigheidsduur van het certificaat kan worden ingediend (arrest van 30 januari 1974, zaak 158/73, Kampffmeyer, Jurispr. 1974, blz. 1). De geldigheid van een dergelijke verlenging achteraf kan ook worden afgeleid uit een bepaling die na de feiten van de onderhavige zaak is vastgesteld, namelijk artikel 36, lid 2, van verordening nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten (PB L 338 van 1980, blz. 1). Ingevolge deze bepaling kunnen verzoeken om verlenging in gevallen van overmacht nog tot 30 dagen na het verstrijken van de geldigheidsduur van het certificaat worden ingediend. Onder deze omstandigheden kan kennelijk ook het besluit, dat na het verzoek tot stand komt, achteraf worden genomen, met als gevolg dat de verlenging terugwerkende kracht heeft voor het tijdvak tussen het moment waarop de geldigheidsduur van het certificaat is verstreken, en dat waarop over het verzoek om verlenging is beslist.

18 Hieruit volgt, dat een verlenging achteraf die niet noemenswaardig afbreuk doet aan de betrouwbaarheid van het certificatenstelsel, omwille van de rechtsbescherming van de certificaathouder, getoetst aan artikel 9, lid 1, van verordening nr. 473/67, geldig is.

19 Verklaart men aldus verlenging achteraf geldig, dan rijst het probleem van de geldigheid van het tweede certificaat dat in casu aan verzoekster is afgegeven.

20 Daar volgens het bovenoverwogene het eerste certificaat, waarvan de geldigheidsduur is verlengd, volledig rechtswerking heeft, verliest het tweede certificaat, dat op dezelfde uitvoertransactie betrekking heeft, automatisch rechtsgevolg en moet het formeel worden geannuleerd.

21 Op de gestelde vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat artikel 9, lid 1, van verordening nr. 473/67 aldus moet worden uitgelegd, dat volgens deze bepaling de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat met vaststelling vooraf van de restitutie, voor een in het verleden liggende periode en dus met terugwerkende kracht kan worden verlengd, wanneer de bevoegde instantie ten onrechte heeft geweigerd verlenging wegens overmacht toe te staan en de uitvoer dienvolgens op basis van een nieuw certificaat voor dezelfde transactie moest geschieden; in dit geval heeft het nieuwe certificaat geen rechtsgevolg en moet het formeel worden geannuleerd.

Kosten

22 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen.

23 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 17 december 1981 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 9, lid 1, van verordening nr. 473/67 moet aldus worden uitgelegd, dat volgens deze bepaling de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat met vaststelling vooraf van de restitutie, voor een in het verleden liggende periode en dus met terugwerkende kracht kan worden verlengd, wanneer de bevoegde instantie ten onrechte heeft geweigerd verlenging wegens overmacht toe te staan en de uitvoer dienvolgens op basis van een nieuw certificaat voor dezelfde transactie moest geschieden; in dit geval heeft het nieuwe certificaat geen rechtsgevolg en moet het formeel worden geannuleerd.

Pescatore Due Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 december 1982.

De griffier voor deze
H. A. Rühl
Hoofdadministrateur

De president van de Tweede kamer
P. Pescatore

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 2 DECEMBER 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De feiten in de prejudiciële zaak waarin ik heden conclusie neem, kunnen worden samengevat als volgt.

De firma H. en J. Brüggen, in het hoofdgeding verzoekster in eerste instantie en verweerster in cassatie (hierna: Brüggen), is een graanverwerkend bedrijf te Lübeck. Tegen waarborgstelling ontving zij van de toenmalige Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel een certificaat met vooraf vastgestelde restitutie voor de uitvoer van 595 920 kg havergort naar Peru; het certificaat was geldig tot 31 mei 1970. De havergort zou worden vervaardigd uit haver die in twee partijen in de eerste en tweede helft van april 1970 vanuit de DDR per binnenschip in Lübeck had moeten worden afgeleverd. Wegens de buitengewoon strenge winter, die een langdurige ijsgang op de binnenwateren in de DDR veroorzaakte, liep de levering van de ha-

1 — Vertaald uit het Duits.