ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)
16 december 1997 *

In zaak C-325/96,

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

Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª

en

Subdirector-Geral das Alfândegas,

in aanwezigheid van **Ministério Público,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 14, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de regeling actieve veredeling (PB 1985, L 188, blz. 1), en de artikelen 27 en 28 van verordening (EEG) nr. 3677/86 van de Raad van 24 november 1986 tot vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1999/85 (PB 1986, L 351, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2281/88 van de Commissie van 25 juli 1988 (PB 1988, L 200, blz. 20),

wijst

* Procestaal: Portugees.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: H. Ragnemalm (rapporteur), kamerpresident, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª, vertegenwoordigd door Á. Caneira, advocaat te Lissabon,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes, directeur van de juridische dienst van het directoraat-generaal Europese Gemeenschappen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en L. A. Máximo dos Santos, medewerker aan de juridische faculteit van Lissabon, als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur van de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en F. Pascal, attaché bij de centrale administratie van deze directie, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. de Sousa Fialho, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Portugese regering en de Commissie ter terechtzitting van 17 juli 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 september 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 10 juli 1996, ingekomen bij het Hof op 4 oktober daaraanvolgend, heeft het Supremo Tribunal Administrativo krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 14, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de regeling actieve veredeling (PB 1985, L 188, blz. 1; hierna: „basisverordening"), en de artikelen 27 en 28 van verordening (EEG) nr. 3677/86 van de Raad van 24 november 1986 tot vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1999/85 (PB 1986, L 351, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2281/88 van de Commissie van 25 juli 1988 (PB 1988, L 200, blz. 20).

2 Die vragen zijn gerezen in het kader van een geschil tussen Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª (hierna: „Eru Portuguesa") en de Alfândega de Lisboa (hierna: „douanedienst") ter zake van een verzoek om verlenging van de termijn voor wederuitvoer van goederen, die onder de regeling actieve veredeling waren geplaatst.

3 Volgens de eerste drie overwegingen van de considerans van de basisverordening heeft deze regeling tot doel, in het kader van de internationale arbeidsverdeling de uitvoer door de communautaire ondernemingen te bevorderen, door deze toe te staan goederen uit derde landen zonder betaling van invoerrechten in te voeren, wanneer die goederen na verwerking weer uit de Gemeenschap worden uitgevoerd, zonder dat daardoor evenwel de wezenlijke belangen van de communautaire producenten worden geschaad.

4 Artikel 14 van de basisverordening bepaalt:

„1. De douaneautoriteit stelt de termijn vast waarbinnen de veredelingsprodukten een van de in artikel 18 bedoelde bestemmingen moeten hebben gekregen. Bij de vaststelling van deze termijn wordt rekening gehouden met de tijd die nodig is voor het verrichten van de veredelingshandelingen en het afzetten van de veredelingsprodukten.

2. De termijnen beginnen te lopen vanaf de datum waarop de niet-communautaire goederen onder de regeling actieve veredeling zijn geplaatst. De douaneautoriteit kan deze termijnen verlengen op met redenen omkleed verzoek van de vergunninghouder.

(...)

3. (...)

4. Volgens de procedure van artikel 31, leden 2 en 3, kunnen voor bepaalde veredelingshandelingen of voor bepaalde invoergoederen specifieke termijnen worden vastgesteld."

5 Artikel 27 van verordening nr. 3677/86 bepaalt:

„Indien de omstandigheden zulks rechtvaardigen kan een verlenging van de termijn die is gesteld om een van de in artikel 18 of in artikel 27 van de basisverordening bedoelde bestemmingen te krijgen worden toegestaan, zelfs na het verstrijken van de oorspronkelijk toegestane termijn."

6 Artikel 28 van verordening nr. 3677/86 bepaalt:

„Voor de landbouwprodukten van dezelfde soort als bedoeld in artikel 1 van Verordening (EEG) nr. 565/80 mag, wanneer deze produkten bestemd zijn om te worden uitgevoerd in de vorm van verwerkte produkten of goederen in de zin van artikel 2, onder b) of c), van genoemde verordening, de termijn waarbinnen aan de invoergoederen een van de in artikel 18 van de basisverordening bedoelde bestemmingen moet zijn gegeven, niet meer dan zes maanden bedragen."

7 In de derde overweging van de considerans van verordening nr. 2281/88 wordt uitdrukkelijk verklaard, dat „het, gezien de marktsituatie voor de betrokken zuivelprodukten, noodzakelijk is de geldigheidsduur van de vergunning tot actieve veredeling te beperken; dat het wenselijk is de niet verder verlengbare maximumtermijn, waarbinnen de veredelingsproducten een van de toegelaten bestemmingen moeten hebben gekregen, vast te stellen".

8 Tegen deze achtergrond werd bij verordening nr. 2281/88 aan artikel 28 van verordening nr. 3677/86 de volgende alinea toegevoegd:

„Voor de in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad bedoelde produkten die bestemd zijn voor de vervaardiging van in laatstgenoemd artikel bedoelde produkten of van in de bijlage van die verordening bedoelde goederen, mag evenwel de termijn voor wederuitvoer niet langer zijn dan vier maanden."

9 Verordening (EEG) nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwprodukten (PB 1980, L 62, blz. 5), geldt overeenkomstig artikel 1 ervan voor produkten die vallen onder verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968,

L 148, blz. 13). Tot die producten behoren volgens artikel 1, sub c en d, van verordening nr. 804/68 „boter" en „kaas en wrongel".

10 Blijkens de verwijzingsbeschikking voerde Eru Portuguesa in maart 1988 108 ton boter in het kader van de regeling actieve veredeling uit Nieuw-Zeeland in, waarvoor de douanedienst op 11 maart 1988 vergunning had verleend. Volgens die vergunning zou smeltkaas het weder uit te voeren veredelingsproduct zijn, voor de bereiding waarvan onder meer de ingevoerde boter als grondstof moest dienen.

11 De termijn voor wederuitvoer, die in de vergunning was vastgesteld op zes maanden, werd op verzoek van Eru Portuguesa, die zich op overmacht beriep, door de douanedienst tweemaal verlengd, eenmaal tot maart 1989 en vervolgens nogmaals tot 23 mei 1989.

12 Op 21 juni 1989 verzocht Eru Portuguesa de directeur-generaal van de douanedienst nogmaals om verlenging van de termijn krachtens artikel 27 van verordening nr. 3677/86, opdat zij het restant van de waren, volgens haar eigen opgave ongeveer 30 ton, in het uit te voeren eindproduct zou kunnen verwerken, zo niet om toestemming krachtens artikel 18, lid 4, van de basisverordening, om die waren in ongewijzigde staat uit te voeren.

13 De adjunct-directeur van de douanedienst wees dit verzoek bij beschikking van 12 juli 1989 af, omdat ingevolge artikel 28 van verordening nr. 3677/86, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2281/88, voor de in artikel 1 van verordening nr. 804/86 genoemde producten de termijn voor wederuitvoer niet langer mocht zijn dan vier maanden. Toen hij vaststelde dat deze bepaling reeds sinds 26 juli 1988 gold, concludeerde de adjunct-directeur van de douanedienst dat de twee eerdere verlengingen in strijd met artikel 28 van verordening nr. 3677/86 aan Eru Portuguesa waren toegestaan.

14 Bij vonnis van 5 februari 1991 verwierp het Tribunal Tributário de Segunda Instância het door Eru Portuguesa tegen die beschikking ingestelde beroep tot nietigverklaring. Dit vonnis werd bij arrest van 1 juli 1992 van een van de kamers van het Supremo Tribunal Administrativo bekrachtigd. Eru Portuguesa ging vervolgens van dit arrest in hoger beroep bij de voltallige belastingkamer van het Supremo Tribunal Administrativo, die besloot de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moet artikel 28 van verordening (EEG) nr. 3677/86 van de Raad van 24 november 1986 aldus worden uitgelegd, dat de daarin gestelde termijn niet kan worden verlengd?

2) Of moet deze bepaling veeleer aldus worden uitgelegd, dat op die termijn de algemene regeling voor verlenging als bedoeld in artikel 27 van die verordening en in artikel 14, lid 2, laatste volzin, van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 moet worden toegepast?"

15 Met deze vragen, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen, of artikel 28 van verordening nr. 3677/86 aldus moet worden uitgelegd, dat de daarin gestelde termijnen niet voor verlenging vatbaar zijn of integendeel toch verlengbaar zijn krachtens artikel 27 van deze verordening en artikel 14, lid 2, van de basisverordening.

16 Eru Portuguesa betoogt in de eerste plaats, dat die termijnen, of zij nu algemeen of specifiek zijn, voor verlenging vatbaar zijn wanneer de bijzondere omstandigheden van het betrokken geval dat rechtvaardigen. In de tweede plaats meent zij dat hoe men de regeling ook uitlegt, de douanedienst haar verzoek om verlenging niet kon afwijzen, gelet op de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van rechtszekerheid. In de derde plaats betoogt zij, dat de douanedienst zich schuldig heeft gemaakt aan misbruik van bevoegdheid. In ieder geval, zo betoogt zij tenslotte, had de verlenging van de termijn haar moeten worden toegestaan wegens overmacht, toe te schrijven aan de onmogelijkheid om de veredelingsproducten of de goederen in ongewijzigde staat weer uit te voeren.

17 De Portugese en de Franse regering alsmede de Commissie brengen daartegen in, dat artikel 28 van verordening nr. 3677/86, in de versie van verordening nr. 2281/88, voor de wederuitvoer van bepaalde goederen specifieke termijnen vaststelt als bedoeld in artikel 14, lid 4, van de basisverordening, welke termijnen door de nationale douane-instanties niet mogen worden verlengd.

18 In dit verband moet worden vastgesteld, dat de bewoordingen in artikel 28 van verordening nr. 3677/86, in de versie van verordening nr. 2281/88, — „(...) mag (...) de termijn (...) niet meer dan zes maanden bedragen" en „mag (...) de termijn voor wederuitvoer niet langer zijn dan vier maanden" — duidelijk doen uitkomen, dat er voor landbouwproducten specifieke termijnen gelden die niet voor verlenging vatbaar zijn. Die termijnen zijn immers vastgesteld overeenkomstig artikel 14, lid 4, van de basisverordening en zijn van toepassing in afwijking van artikel 27 van verordening nr. 3677/86.

19 Deze uitlegging van artikel 28 van verordening nr. 3677/86 komt bovendien overeen met het door die verordening en door de basisverordening nagestreefde doel, namelijk de toepassing van de regeling actieve veredeling op landbouwproducten te bemoeilijken, met het oog op de bijzondere moeilijkheden waarmee de werking van de gemeenschappelijk markt voor die producten gepaard gaat. Om die reden is besloten om voor landbouwproducten de termijnen voor beëindiging van de regeling actieve veredeling voor invoergoederen strikt binnen op gemeenschapsniveau vast te stellen grenzen te houden.

20 Bijgevolg zou dit doel in het gedrang komen, indien de in artikel 28 van verordening nr. 3677/86 genoemde specifieke termijnen door de nationale douane-instanties konden worden verlengd.

21 Aangaande de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van rechtszekerheid, zij erop gewezen, dat sinds 1 januari 1987, de datum waarop de basisverordening van toepassing werd en verordening nr. 3677/86 in werking trad, de in het algemeen voor landbouwproducten geldende termijn van zes maanden, respectievelijk sinds 26 juli 1988, de datum van inwerkingtreding van verordening

nr. 2281/88, de voor zuivelproducten geldende termijn van vier maanden, niet konden worden verlengd. De twee verlengingen van de termijn voor wederuitvoer die Eru Portuguesa in 1988 en 1989 had verkregen, waren dus reeds ten onrechte toegestaan.

22 In die omstandigheden volstaat de vaststelling, dat een ondernemer ten aanzien van wie een nationale instantie besluiten heeft gegeven die niet in overeenstemming waren met een duidelijke en ondubbelzinnige regel van gemeenschapsrecht, niet de legitieme verwachting mag koesteren, dat diezelfde instantie nogmaals een besluit vaststelt dat in strijd is met het gemeenschapsrecht.

23 Het argument dat verzoekster ontleent aan misbruik van bevoegdheid doet evenmin ter zake, aangezien de douanedienst, door niet nogmaals verlenging van de termijn voor wederuitvoer toe te staan, enkel een juiste uitvoering heeft gegeven aan artikel 28 van verordening nr. 3677/86, zonder haar bevoegdheden uitsluitend althans hoofdzakelijk te gebruiken ter bereiking van andere doeleinden dan waartoe de toepasselijke communautaire regelgeving is vastgesteld.

24 Wat ten slotte het beginsel van overmacht betreft, waarop Eru Portuguesa zich beroept om te rechtvaardigen dat zij het veredelingsproduct of de goederen in ongewijzigde staat niet kon wederuitvoeren, zij opgemerkt dat geen melding is gemaakt van abnormale en onvoorzienbare, van de wil van de betrokken ondernemer onafhankelijke omstandigheden waarvan de gevolgen, alle in acht genomen zorgvuldigheid ten spijt, slechts met buitensporig grote opofferingen te vermijden zouden zijn geweest.

25 Op de gestelde vragen dient derhalve te worden geantwoord, dat artikel 28 van verordening nr. 3677/86, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2281/88, aldus moet worden uitgelegd, dat de aldaar gestelde termijnen voor wederuitvoer niet vatbaar zijn voor verlenging.

Kosten

26 De kosten door de Portugese en de Franse regering alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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 (Vierde kamer),

uitspraak doende op de door het Supremo Tribunal Administrativo bij beschikking van 10 juli 1996 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 28 van verordening (EEG) nr. 3677/86 van de Raad van 24 november 1986 tot vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1999/85 betreffende de regeling actieve veredeling, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2281/88 van de Commissie van 25 juli 1988, moet aldus worden uitgelegd, dat de aldaar gestelde termijnen voor wederuitvoer niet vatbaar zijn voor verlenging.

Ragnemalm Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 december 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Vierde kamer

H. Ragnemalm