CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. LA PERGOLA

van 18 januari 1996 *

1. De door de Ierse High Court bij beschikking van 25 juli 1994 gestelde vragen betreffen de uitlegging en de geldigheid van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen voor het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten [1], en verordening (EEG) nr. 2340/90 van de Raad van 8 augustus 1990 waarbij het handelsverkeer van de Gemeenschap betreffende Irak en Koeweit wordt verhinderd. [2]

2. Het geding waarin de aan het Hof gestelde vragen zijn gerezen, kan worden samengevat als volgt.

Anglo Irish Beef Processors International (hierna: „Anglo Irish Beef") is een groep van Ierse ondernemingen die rundvlees verhandelt. Krachtens verordening nr. 3665/87 [3] had Anglo Irish Beef van de bevoegde Ierse autoriteit, te weten de Minister for Agriculture, Food and Forestry (hierna: „Minister"), vooruitbetaling ontvangen van een „gedifferentieerde uitvoerrestitutie" voor de levering van een partij rundvlees naar Irak. Het is nuttig nu reeds uiteen te zetten, wat in de verordening onder een gedifferentieerde restitutie wordt verstaan. Het bedrag ervan wordt berekend naar gelang van het land van bestemming van de goederen en aldus aangepast aan de marktprijs van dat land. De regeling is vooral bedoeld om de verkoop van communautaire produkten op de markten van derde landen te vergemakkelijken, door de exporteur te compenseren voor het eventuele verschil tussen de marktprijs in de Gemeenschap en de prijs elders, die doorgaans lager is. Voor de uitvoer van produkten naar Irak werd een aanzienlijke restitutie betaald.

Overeenkomstig de geldende communautaire regeling had Anglo Irish Beef ten gunste van de Minister een bankgarantie gesteld ten belope van het bedrag van de vooruitbetaling, vermeerderd met 20 %. Aangezien de restitutie vooraf aan de exporteur wordt uitbetaald, dient die garantie juist om de autoriteiten terugbetaling van de restitutie te verzekeren, indien blijkt dat „niet aan de voorwaarden voor het verlenen van de restitutie wordt voldaan" (twintigste overweging van de considerans van verordening nr. 3665/87) of dat „er recht op een restitutie van een lager bedrag bestond" (artikel 6 van verordening nr. 565/80).

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1987, L 351, blz. 1.

2 — PB 1990, L 213, blz. 1.

3 — Het onderhavige geval wordt beheerst door de in de tekst aangehaalde verordening, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 354/90 van de Commissie van 9 februari 1990 (PB 1990, L 38, blz. 34), en door verordening (EEG) nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van uitvoerrestituties voor landbouwprodukten (PB 1980, L 62, blz. 5), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2026/83 van de Raad van 18 juli 1983 (PB 1983, L 199, blz. 12).

Zoals in de verwijzingsbeschikking wordt gezegd, hadden de goederen hun bestemming nog niet bereikt en bevonden zij zich in Turkije, toen ten gevolge van de invasie van Koeweit door Irak tegen laatstgenoemd land een handelsembargo werd ingesteld. Tot dat embargo was besloten bij resolutie nr. 661 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 6 augustus 1990, waarna de Raad van de Europese Gemeenschappen op 8 augustus 1990, maar met terugwerkende kracht tot 7 augustus 1990, verordening (EEG) nr. 2340/90 vaststelde.

Wegens het handelsembargo stonden de Turkse autoriteiten het schip dat de lading van Anglo Irish Beef vervoerde, niet toe naar Irak uit te varen. De pogingen om het vlees te verkopen in landen waarvoor het bedrag van de uitvoerrestitutie gelijk was aan dat voor Irak, mislukten. Uiteindelijk werd de lading verkocht op andere markten, waarvoor het aan de exporteur verschuldigde restitutiebedrag lager was dan het reeds aan Anglo Irish Beef betaalde bedrag. De Minister verzocht Anglo Irish Beef dus om terugbetaling van het ten onrechte ontvangen verschil en weigerde de bankgarantie vrij te geven, zolang de betrokkene niet aan de terugbetalingsverplichting had voldaan. Omdat niet werd betwist, dat het vlees wegens overmacht niet in Irak kon worden geleverd, vorderde de Minister evenwel krachtens genoemde verordening geen betaling van de verhoging met 20 %.

3. Daarop stelde Anglo Irish Beef een beroep in bij de High Court, waarin zij opkwam tegen de door de Minister gevorderde terugbetaling en tevens verzocht om volledige vrijgifte van de zekerheid. In dit verband stelde de verwijzende rechter het Hof de navolgende prejudiciële vragen:

„1) Kan verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie aldus worden uitgelegd, dat zij in de genoemde omstandigheden in de weg staat aan verbeurte van de door de exporteur gestelde zekerheid, omdat er sprake is van overmacht dan wel omdat de gevolgen van de verbeurte onevenredig zouden zijn ten opzichte van de omstandigheden, of om een andere reden?

2) Indien verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie niet in vorenbedoelde zin kan worden uitgelegd, is zij dan geheel of ten dele ongeldig?

3) Kan verordening (EEG) nr. 2340/90 van de Raad aldus worden uitgelegd, dat zij van toepassing is op goederen die op transport zijn naar Irak, en zo ja, is zij dan geheel of ten dele ongeldig wegens de regeling die zij onder de gegeven omstandigheden voor goederen op transport inhoudt?"

De eerste vraag

4. Voor het antwoord op de eerste vraag moet uiteraard worden verwezen naar de feiten in het kader waarvan de verwijzende rechter de onderhavige vraag aan het Hof heeft voorgelegd, welke feiten in casu bewezen moeten worden geacht. Om te beginnen hebben de goederen waarvoor de uitvoerrestitutie was verleend, de in de aanvraag vermelde bestemming niet bereikt en zijn zij in plaats daarvan verkocht in andere landen, waarvoor een lagere uitvoerrestitutie gold. De exporteur heeft dus een hoger bedrag ontvangen dan hem krachtens de verordening toekwam. Uit de verwijzingsbeschikking volgt bovendien, dat de gebeurtenis waardoor de goederen hun oorspronkelijke bestemming niet konden bereiken, zonder enige twijfel een geval van overmacht oplevert.

Zo liggen de feiten. De verwijzende rechter vraagt het Hof, of het interventiebureau het met het niet-verschuldigde bedrag overeenkomende gedeelte van de zekerheid mag behouden, gelet op het feit dat de goederen ten gevolge van overmacht zijn uitgevoerd naar een andere plaats dan aanvankelijk was voorzien.

Mijns inziens is de oplossing te vinden in artikel 33, lid 5, van verordening nr. 3665/87, waarin wordt bepaald: „Wanneer ten gevolge van overmacht het bedrag van de [*verschuldigde*] [4] restitutie lager is dan het voorgeschoten bedrag van de restitutie, is het verbeurde bedrag gelijk aan het verschil tussen het voorgeschoten bedrag van de restitutie en het bedrag van de werkelijk verschuldigde restitutie (...)" Wanneer daarentegen niet aan de voorwaarden voor „overmacht" is voldaan, is de relevante bepaling artikel 33, lid 3, sub d, op grond waarvan „de verbeurde zekerheid gelijk is aan het verschil tussen het voorafbetaalde bedrag en het bedrag van de werkelijke restitutie, waarbij dit verschil met 20 % wordt verhoogd".

Onder de in de verwijzingsbeschikking beschreven omstandigheden zal het interventiebureau de te zijnen gunste door de exporteur gestelde zekerheid dus kunnen behouden ten belope van het in artikel 33, lid 5, aangegeven bedrag. Wanneer het om overmacht gaat, mag dit bedrag evenwel niet met 20 % worden verhoogd.

Of de goederen ten gevolge van overmacht dan wel door eigen schuld van de betrokkene de aangegeven bestemming niet bereiken, is in dit verband van geen enkel belang: de exporteur is in elk geval verplicht het niet-verschuldigde gedeelte van de restitutie terug te betalen, met dien verstande dat hij, wanneer er — anders dan in casu — geen sprake is van overmacht, ook een extra bedrag van 20 % dient te betalen, dat is bedoeld om

4 — Woord door mij toegevoegd en gecursiveerd.

eventuele misbruiken te voorkomen. Het Hof heeft overigens verklaard, dat een handelaar geen recht heeft „op een gedifferentieerde restitutie bij uitvoer (...) naar een derde land, ingeval de uitgevoerde goederen ten gevolge van overmacht verloren zijn gegaan na het douanegebied van de Gemeenschap te hebben verlaten en alvorens (...) in het derde land van bestemming te zijn ingevoerd". [5]

5. Ik kom nu bij het andere aspect van de eerste vraag van de verwijzende rechter, namelijk of verordening nr. 3665/87 in de hierboven beschreven omstandigheden aldus kan worden uitgelegd, dat de betalingsautoriteit, gelet op het vermeende onevenredige nadeel van de verbeurte voor de exporteur, de zekerheid niet mag behouden.

Volgens Anglo Irish Beef moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Ik ben de tegenovergestelde mening toegedaan. Om te beginnen blijft de verbeurte van de zekerheid, zoals in de verwijzingsbeschikking wordt gezegd, beperkt tot het onverschuldigd ontvangen bedrag, en strekt zij zich dus niet uit, zoals Anglo Irish Beef lijkt aan te nemen, tot de volledige vooruitbetaalde restitutie. Derhalve valt moeilijk te begrijpen, waarin de onevenredige gevolgen bestaan.

Zoals reeds opgemerkt, is de uitvoerrestitutie, gelijk het Hof in eerdere arresten heeft beklemtoond [6], bedoeld om de afzet van communautaire produkten op de wereldmarkten te vergemakkelijken. Daartoe wordt aan de exporteur een bedrag betaald dat uitsluitend is bestemd ter compensatie van het eventuele verschil tussen de prijs binnen de Gemeenschap en de prijs die op de andere markten wordt betaald. Het bedrag van de restitutie is „gedifferentieerd", omdat het steeds wordt berekend aan de hand van de prijs op de markt van bestemming. Om die reden is het van wezenlijk belang, dat de goederen de aangegeven bestemming werkelijk bereiken [7]: wanneer zij worden verkocht op een andere markt, waar de prijs hoger is en het bedrag van de restitutie dus lager, zou dit tot ongerechtvaardigde verrijking van de betrokken handelaar leiden. Hij zou dan namelijk een hogere verkoopprijs ontvangen en tegelijkertijd in het bezit blijven van de hogere restitutie, waarop hij evenwel geen recht heeft. Daarmee wordt duidelijk dat de restitutieregeling niet de geringste inbreuk maakt op het evenredigheidsbeginsel: het door het interventiebureau betaalde bedrag wordt aangepast aan het verschil tussen de prijs van de uitgevoerde goederen in de Gemeenschap en die op de markt van bestemming. Het gekozen middel, namelijk voorafgaande en gedifferentieerde betaling, staat dus in juiste verhouding tot het door de wetgever nagestreefde doel. Wanneer de betrokkene zich in geval van overmacht gedwongen ziet de goederen uit te voeren naar een andere dan de oorspronkelijke bestemming, behoudt de exporteur, zonder enige boete, volledig recht op de restitutie: er wordt enkel rekening gehouden met het verschil tussen de prijzen in de Gemeenschap en de prijs op de markt van de werkelijke uitvoerbestemming van de goederen. Dat is de

5 — Arrest van 25 mei 1993 (zaak C-321/91, Tara Meat Packers, Jurispr. 1993, blz. I-2811, r. o. 19).

6 — Arrest van 11 juli 1984 (zaak 89/83, Dimex, Jurispr. 1984, blz. 2815, r. o. 8 en 9).

7 — Zie r. o. 16 van het in voetnoot 6 aangehaalde arrest.

enige ratio van de verordening. Met behulp van de vastgestelde regels kan dit doel volledig en rationeel worden bereikt.

6. Anglo Irish Beef beroept zich bovendien op een algemeen beginsel, volgens hetwelk de exporteur de volledige uitvoerrestitutie zou mogen behouden, wanneer de overmacht waardoor de goederen de aangegeven bestemming niet konden bereiken, voortvloeit uit het gedrag van de Gemeenschap. Dit betoog is niet overtuigend. In de eerste plaats berust het op de verkeerde veronderstelling, dat de goederen hun bestemming niet hebben bereikt als gevolg van het door de gemeenschapsinstellingen bij verordening nr. 2340/90 ingestelde embargo. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt evenwel duidelijk, dat de lading in Turkije werd tegengehouden door de Turkse autoriteiten, die — naar moet worden aangenomen — handelden ter naleving van het door de Verenigde Naties ingestelde embargo en in elk geval niet ter uitvoering van genoemde verordening. Het is dus onjuist, dat de overmacht in het onderhavige geval aan gedragingen van de Gemeenschap te wijten was. Maar er is meer. Anglo Irish Beef houdt geen rekening met de ware aard van de op de exporteur rustende verplichting tot terugbetaling van het verschil tussen het bedrag dat hij heeft ontvangen, en het bedrag waarop hij rechtens aanspraak kan maken. Die verplichting vormt geen sanctie voor onrechtmatig gedrag, maar houdt enkel in, dat een ten onrechte betaald bedrag moet worden terugbetaald. Met andere woorden, het gaat slechts om een verplichting tot terugbetaling; die verplichting heeft niets met schuld of aansprakelijkheid van de betrokkene te maken, en moet dus ook worden nagekomen wanneer de goederen ten gevolge van overmacht op een andere dan de in het verzoek aangegeven plaats worden geleverd. Dat de verordening voorziet in het geval van overmacht, dient uitsluitend om de exporteur in dat geval te bevrijden van de aansprakelijkheid die op hem rust telkens wanneer hij de produkten op andere dan de oorspronkelijk vermelde markten verkoopt. Zodra namelijk sprake is van overmacht, dient, zoals reeds opgemerkt, de verhoging met 20 % niet aan het interventiebureau te worden betaald. Deze laatste maatregel, die ook als een sanctie kan worden opgevat, geldt dan niet voor de exporteur. Dat betekent evenwel niet, dat hij het hem vooruitbetaalde bedrag volledig mag behouden. De communautaire rechtsorde voorziet niet in een dergelijk recht en zou dat, gelet op de regeling en het wezenlijke doel van de restitutie, ook niet kunnen. Wanneer de goederen niet naar de door de betrokkene vermelde plaats zijn uitgevoerd, kan de „restitutie" enkel betrekking hebben op het verschil tussen de prijs binnen de Gemeenschap en de prijs op de plaats waar de goederen werkelijk zijn verkocht. Er is dus geen enkele reden om aan te nemen, dat de gemeenschapsregels zouden moeten bepalen, dat de exporteur in geval van overmacht het gehele bedrag mag behouden. Een dergelijk resultaat zou onverenigbaar zijn met de logica van de onderzochte regeling.

De tweede vraag

7. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of verordening nr. 3665/87 ongeldig is, voor zover zij niet aldus kan worden uitgelegd, dat verbeurte van de zekerheid is uitgesloten in geval van overmacht. Anglo Irish Beef voert voor die

stelling twee argumenten aan, namelijk schending van het evenredigheidsbeginsel en schending van het gewettigd vertrouwen van de exporteur. Ik heb reeds uiteengezet om welke reden het eerste argument moet worden verworpen. Met betrekking tot de schending van het vertrouwensbeginsel voert Anglo Irish Beef aan, dat de exporteur mag verwachten, dat hij in elk geval — en vooral in geval van overmacht — het bedrag van de voorgeschoten restitutie mag behouden. [8] Ik begrijp echter niet, waarop deze zienswijze steunt. Elke doorsnee marktdeelnemer kan bij eenvoudige lezing van de verordening vaststellen, dat het recht om de vooruitbetaalde restitutie volledig te behouden en dus vrijgifte van de zekerheid te verkrijgen, noodzakelijkerwijze afhankelijk is van de voorwaarde, dat de goederen hun aangegeven bestemming werkelijk bereiken. Artikel 33, lid 2, van verordening nr. 3665/87 bepaalt namelijk: „De zekerheid wordt volledig vrijgegeven nadat het bewijs is geleverd dat: (...) b. de betrokken produkten recht geven op een restitutie die gelijk is aan of hoger is dan het overeenkomstig artikel 29, lid 3, bepaalde bedrag." Verder wordt in de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 565/80 uitdrukkelijk gezegd, dat door het stellen van een waarborg dient te worden gegarandeerd, „dat een bedrag dat ten minste gelijk is aan het uitgekeerde bedrag wordt terugbetaald, indien achteraf wordt vastgesteld dat er geen enkel recht op restitutie bij uitvoer bestond of dat de produkten of goederen (...) niet binnen de gestelde termijn daadwerkelijk uit de Gemeenschap zijn uitgevoerd". Zo luiden de relevante regels en zij kunnen geen ander gewettigd vertrouwen wekken dan het vertrouwen dat het recht op restitutie bestaat binnen de daarvoor gestelde grenzen.

8 — Volgens Anglo Irish Beef is dat zeker het geval, wanneer de Gemeenschap zelf verhindert dat de goederen hun bestemming bereiken. Op dit punt kan ik mijn eerdere opmerking slechts herhalen: de verwijzende rechter heeft duidelijk uitgelegd, dat de goederen in Turkije door de Turkse autoriteiten werden tegengehouden op grond van het door de Verenigde Naties ingestelde embargo. Verordening nr. 2340/90 is in dat verband niet relevant.

De derde vraag

8. Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen, of verordening (EEG) nr. 2340/90, waarbij het handelsembargo is ingesteld, ook van toepassing was op goederen die reeds naar Irak onderweg waren. Voor het geval van een bevestigend antwoord vraagt de verwijzende rechter het Hof, of die verordening geheel of gedeeltelijk ongeldig is, juist omdat de regeling niet enkel van toepassing is op nog uit te voeren goederen, maar eveneens op reeds uitgevoerde goederen.

Anglo Irish Beef stelt, dat zij de volledige restitutie mag behouden, omdat de resolutie van de Verenigde Naties haars inziens de Gemeenschap vrij liet om goederen die reeds naar Irak onderweg waren, van het embargo uit te sluiten. Zij concludeert daaruit, dat verordening nr. 2340/90 ongeldig is, omdat de Raad van ministers van de Europese Gemeenschappen bij de tenuitvoerlegging van de door de Verenigde Naties vastgestelde regeling geen gebruik heeft gemaakt van zijn

discretionaire bevoegdheid om op billijke wijze rekening te houden met de situatie van de exporteurs. Beter gezegd, de gemeenschapsregels zouden ongeldig zijn wegens discriminatie. Volgens Anglo Irish Beef worden goederen die uit Irak onderweg waren, en de importeurs ervan namelijk zonder goede gronden anders behandeld dan de exporteurs en de goederen die reeds naar dit land waren verzonden, de enige die door het embargo worden getroffen. Met dit argument wil zij aantonen, dat wanneer in de verordening rekening was gehouden met haar situatie en met die van andere exporteurs die zich in dezelfde omstandigheden bevinden, de Minister thans de betwiste terugbetaling niet zou kunnen eisen.

De Raad, de Commissie, de Ierse en de Britse regering betwisten de gegrondheid van dit argument. Zij stellen in wezen, dat de bepalingen van de resolutie van de Verenigde Naties, waaraan de Gemeenschap en de Lid-Staten moesten voldoen, in verordening nr. 2340/90 getrouw zijn overgenomen.

Mijns inziens dient allereerst de relevantie van deze vraag te worden onderzocht. Voor de duidelijkheid herinner ik eraan, dat de verwijzende rechter het Hof twee verordeningen ter beoordeling voorlegt: verordening nr. 2340/90, die het embargo betreft, is in het onderhavige geschil slechts van belang, voor zover zij een situatie betreft die in de zin van de andere verordening (nr. 3665/87) een geval van overmacht oplevert. Deze tweede verordening beheerst het geschil voor de nationale rechter. Voor de erkenning van de rechten waarop Anglo Irish Beef zich in het hoofdgeding beroept, stelt verordening nr. 3665/87 als absolute voorwaarde, dat de goederen de bestemming hebben bereikt waarvoor de exporteur de vooruitbetaalde restitutie heeft ontvangen. Aan die voorwaarde is in casu niet voldaan, en de door Anglo Irish Beef aangevoerde middelen zijn naar gemeenschapsrecht alleen al om die reden ongegrond. Het gaat hier evenwel om een geval van overmacht, waarvoor de relevante bepalingen van de toepasselijke verordening gelden. Zoals wij reeds hebben gezien, is de aan Anglo Irish Beef verschuldigde restitutie niet het volledige maar een gedifferentieerd bedrag; om vrijgifte van de zekerheid te verkrijgen moet de exporteur aan het interventiebureau het eventuele verschil betalen tussen de prijs die in aanmerking is genomen op grond van de oorspronkelijke bestemming van de goederen, en de prijs op de markt waarop de goederen uiteindelijk terecht zijn gekomen. In de onderhavige zaak is dus enkel van belang, dat de goederen ten gevolge van een duidelijk geval van overmacht de aangegeven bestemming niet hebben bereikt; voor de beslechting van het geschil speelt dus enkel het embargo een rol en niet de bepalingen van verordening nr. 2340/90, hoe die ook luiden. Men kan zich namelijk afvragen, wat het praktische gevolg zou zijn geweest, wanneer de Gemeenschap bij die verordening van de resolutie van de Verenigde Naties was afgeweken om, zoals Anglo Irish Beef wilde, goederen die reeds uitgevoerd en nog onderweg waren, aan het embargo te onttrekken. Een dergelijke regeling zou zeker niet kunnen worden tegengeworpen aan derde landen die ter uitvoering van de resolutie van de Verenigde Naties of op eigen gezag de doorvoer van voor Irak bestemde produkten hoe dan ook willen beletten. Dat is in casu juist gebeurd. De lading van Anglo Irish Beef is tegengehouden door een maatregel van de Turkse autoriteiten, die geheel losstaat van het door de Gemeenschap ingestelde embargo. De conclusie is dus zonder meer duidelijk. Het onderzoek van de gestelde

onwettigheid van verordening nr. 2340/90 is volstrekt irrelevant voor de toepassing in het onderhavige geval van de reeds genoemde bepalingen van verordening nr. 3665/87 met betrekking tot gevallen van overmacht. Met andere woorden de derde vraag van de verwijzende rechter is zuiver theoretisch. Het Hof heeft steeds geweigerd op dergelijke prejudiciële vragen te antwoorden. [9] Mijns inziens moet dit verstandige en vaste beginsel van de rechtspraak ook in de onderhavige zaak in acht worden genomen.

Conclusie

Mitsdien geef ik het Hof in overweging de vragen van de Ierse High Court te beantwoorden als volgt:

„1) Wanneer een exporteur een uitvoerrestitutie ontvangt en de goederen ten gevolge van overmacht niet op de aangegeven plaats van bestemming worden verkocht, maar in landen waarvoor een lagere restitutie is vastgesteld, is de verbeurde zekerheid overeenkomstig artikel 33, lid 5, van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten, gelijk aan het verschil tussen het bedrag van de vooruitbetaalde restitutie en dat van de werkelijk verschuldigde restitutie.

2) Bij onderzoek van verordening (EEG) nr. 3665/87 op basis van de in de verwijzingsbeschikking verstrekte gegevens is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten."

9 — Zie arrest van 17 mei 1994 (zaak C-18/93, Corsica Ferries, Jurispr. 1994, blz. I-1783, r. o. 14) en de in dat arrest aangehaalde rechtspraak.