CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 12 december 2000 [1]

1. Bij beschikking van 28 april 1999 heeft het Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) het Hof vier prejudiciële vragen voorgelegd over de douaneregeling actieve veredeling, en met name over de uitlegging van artikel 11 van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de vergunning voor actieve veredeling. [2]

Normatieve context

2. Verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad stelt de bepalingen vast die op de regeling actieve veredeling van toepassing zijn. Artikel 1, lid 2, luidt:

„[...] onder de regeling actieve veredeling [kunnen], overeenkomstig de bepalingen van deze verordening, de volgende goederen in het douanegebied van de Gemeenschap worden bewerkt, teneinde er één of meer veredelingshandelingen te ondergaan:

a) niet-communautaire goederen die bestemd zijn om in de vorm van veredelingsproducten weder uit het douanegebied van de Gemeenschap te worden uitgevoerd, zonder dat deze goederen aan rechten bij invoer onderhevig zijn;

b) in het vrije verkeer gebrachte goederen, waarbij de voor deze goederen geldende rechten bij invoer worden terugbetaald of kwijtgescholden indien zij in de vorm van veredelingsproducten opnieuw uit het douanegebied van de Gemeenschap worden uitgevoerd."

3. In de zin van deze verordening wordt verstaan onder „veredelingshandelingen":

„— bewerking van goederen, daaronder begrepen het monteren, de assemblage, het aanpassen daarvan aan andere goederen;

1 — Procestaal: Italiaans.

2 — PB L 188, blz. 1.

— verwerking van goederen;

— herstelling van goederen, daaronder begrepen revisie en afstelling;

— aanwending van bepaalde goederen [...], die niet meer in de veredelingsproducten voorkomen maar die de vervaardiging van deze producten mogelijk maken of vergemakkelijken, zelfs indien deze goederen tijdens hun aanwending geheel of gedeeltelijk verdwijnen."

Onder „veredelingsproducten" wordt verstaan:

„alle producten die het resultaat zijn van veredelingshandelingen". [3]

4. Titel II van verordening nr. 1999/85 betreft de „afgifte van de vergunning". Artikel 3 luidt:

„1. Het gebruik van de regeling actieve veredeling is afhankelijk van de afgifte, door de douaneautoriteit van de lidstaat waar de veredelingshandelingen zullen worden verricht, van een vergunning voor actieve veredeling [...].

2. De vergunning wordt afgegeven op verzoek van de persoon die veredelingshandelingen verricht of laat verrichten.

Deze persoon is verplicht om bij zijn verzoek alle inlichtingen te verschaffen welke nodig zijn voor de afgifte van de vergunning.

3. De vergunning kan, naar gelang van het geval, betrekking hebben op een of meer veredelingshandelingen."

5. In de rest van de titel zijn vooral de voorwaarden voor het verkrijgen van de vergunning vastgesteld. Deze betreffen zowel de persoon aan wie de vergunning kan worden verleend als de goederen die aan de veredelingsregeling zijn onderworpen (artikelen 5 en 6).

6. Voor ons van belang is artikel 11 in titel II, het voorwerp van het onderhavige

3 — Artikel 1, lid 3, respectievelijk sub h en i.

prejudiciële verwijzing, waarin het volgende is bepaald:

„1. De voorwaarden waaronder de regeling wordt gebruikt, worden in de vergunning vastgesteld.

2. De houder van een vergunning dient de douaneautoriteit mededeling te doen van elk feit dat zich voordoet na afgifte van de vergunning en dat gevolgen kan hebben voor de handhaving of de inhoud van de vergunning.

3. Bij wijziging van de omstandigheden op grond waarvan de vergunning is verleend, wijzigt de douaneautoriteit die vergunning dienovereenkomstig."

7. Titel III van de verordening betreft de „werking van de regeling" en beoogt met name de voorwaarden voor plaatsing van goederen onder de regeling actieve veredeling vast te stellen.

Artikel 15 betreft meer in het bijzonder de „opbrengst" van de handeling, die in artikel 1 van de verordening is gedefinieerd als „de hoeveelheid of het percentage veredelingsproducten verkregen bij de veredeling van een bepaalde hoeveelheid invoergoederen".

Artikel 15, lid 1, luidt:

„1. [...] de douaneautoriteit [stelt] de opbrengst van de handeling vast of, eventueel, de wijze waarop deze opbrengst wordt vastgesteld. Deze opbrengst wordt vastgesteld op basis van de werkelijke omstandigheden waaronder de veredelingshandeling plaatsvindt of zal plaatsvinden."

8. Artikel 17 bepaalt:

„De douaneautoriteit kan alle toezichts- en controlemaatregelen nemen die zij noodzakelijk acht voor de juiste toepassing van deze verordening door de vergunninghouder en door de veredelaar indien het een andere persoon betreft."

9. Deze verordening bepaalt tot slot, met name in de artikelen 18 en 21, dat de regeling actieve veredeling wordt beëindigd zodra de goederen opnieuw worden uitgevoerd. Niettemin kunnen deze goederen ook in de Gemeenschap in het vrije verkeer worden gebracht, uiteraard na betaling van de daarvoor geldende douanerechten. Ook de afvallen die normaal gesproken uit de veredelingshandelingen voortkomen, kunnen opnieuw worden uitgevoerd of in het vrije verkeer worden gebracht. In laatstbedoeld geval zijn deze uiteraard onderworpen aan de douanerechten die op restproducten van toepassing zijn.

10. In de onderhavige zaak dient ook te worden herinnerd aan verordening (EEG) nr. 3677/86 van de Raad van 24 november 1986 tot vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1999/85.[4] Zoals in artikel 14 van verordening nr. 3677/86 is bepaald, „[...] wordt de vergunning schriftelijk opgesteld volgens het in bijlage II opgenomen model [...]". Dit formulier bevat, onder punt 6, een rubriek betreffende het opbrengstpercentage. Volgens de toelichting moet in deze rubriek het voorziene opbrengstpercentage worden aangegeven of een voorstel voor het vaststellen van dit percentage worden gedaan.

Feiten en prejudiciële vragen

11. In maart en april 1988 voerde de Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^{da} (hierna: „Eru Portuguesa") een aantal kisten en dozen voor verwerking bestemde kaas in. Deze invoer vond plaats onder de regeling actieve veredeling, nadat de voorgeschreven vergunning door de douaneautoriteiten was afgegeven.

12. Op verzoek van Eru Portuguesa was in deze vergunning de opbrengst voor de geraspte kaas vastgesteld op 97 %, en het afvalpercentage op 3 %.

13. Op 31 augustus 1988 gelastte de staatssecretaris van Belastingzaken een controle bij Eru Portuguesa. Bij deze controle werd vastgesteld, dat het percentage afval slechts 1 % bedroeg, zodat de opbrengst van de handeling 99 % bedroeg, en niet 97 % zoals in de vergunning was aangegeven. De betreffende controle werd in juni 1990 beëindigd.

14. Volgens de verwijzingsbeschikking werd deze constatering door Eru Portuguesa niet betwist, zoals blijkt uit het feit dat zij vanaf 30 november 1988, bij latere vergunningaanvragen onder de regeling actieve veredeling voor geraspte kaas, een opbrengst van 99 % en een afvalpercentage van 1 % vermeldde.

15. Nadat het verschil in opbrengstpercentage was vastgesteld, stelde de Chefe da Delegaçao Aduaneira do Jardim do Tabaco (de bevoegde douanedienst) de aanslag vast voor de verschuldigde rechten voor de hoeveelheid niet-verwerkte grondstof die overeenkwam met de 2 % door Eru Portuguesa teveel gedeclareerd afval, en vorderde hij in januari 1992 de betaling van deze rechten.

16. Eru Portuguesa betwistte deze aanslag voor het Tribunal Fiscal Aduaneiro (belas-

4 — PB L 351, blz. 1.

tingrechten in douanezaken) te Lissabon, dat het beroep ongegrond verklaarde.

17. Eru Portuguesa had meer geluk bij het Tribunal Tributário de Segunda Instância (belastingrechten in hoger beroep), dat het vonnis in eerste aanleg en de aanslag van het douanekantoor nietig verklaarde. Hiertegen stelde de vertegenwoordiger van de Fazenda Pública (de openbare schatkist) beroep in bij het Supremo Tribunal Administrativo.

18. In laatstbedoelde procedure, betrof het belangrijkste geschilpunt tussen de partijen de uitlegging van artikel 11 van verordening nr. 1999/85.[5] De stelling van Eru Portuguesa, die in het betwiste vonnis werd aanvaard, luidt dat dit artikel alleen de eisen en voorwaarden voor de verlening van de vergunning betreft. Daarom is het volgens Eru Portuguesa niet van toepassing op de gevallen waarin een verschil bestaat tussen het in de vergunning vastgestelde opbrengstpercentage en het werkelijke percentage. Dit aspect is volgens haar meer bepaald verbonden met de werking van de veredelingsregeling, die in titel III van de verordening is geregeld. In een dergelijke situatie kan de douaneautoriteit dus niet met een beroep op artikel 11, lid 3, de inhoud van een reeds verleende vergunning wijzigen, maar dient zij zich ertoe te beperken in latere vergunningen het opbrengstpercentage aan te passen.

5 — Zie punt 6 van deze conclusie.

19. De Fazenda Pública is daarentegen van mening, dat voornoemd artikel 11 betrekking heeft op alle voorwaarden in het vergunningsdocument die de houder in acht moet nemen om van de regeling gebruik te kunnen maken. Indien de douaneautoriteit, zoals in het onderhavige geval, een wijziging constateert van een van deze voorwaarden, waaronder het opbrengstpercentage, kan zij dus op grond van artikel 11, lid 3, de vergunning eenzijdig wijzigen.

20. Van oordeel dat de oplossing van het geschil afhankelijk is van de uitlegging van artikel 11 van verordening nr. 1999/85, heeft het Supremo Tribunal Administrativo het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

„1) Heeft de bepaling van artikel 11 van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betrekking op de voorwaarden (verplichtingen, regels) die in de vergunning voor het gebruik (werking) ervan zijn opgelegd aan degene die gebruik maakt van de regeling?

2) Of heeft artikel 11 juist betrekking op de voorwaarden, vereisten of omstandigheden voor de afgifte van de vergunning voor de regeling actieve veredeling?

3) Kan de douaneautoriteit, na de vaststelling van het opbrengstpercentage, dat percentage eenzijdig wijzigen, omdat de vergunninghouder bij de uitvoering van de regeling in feite een hoger opbrengstpercentage heeft behaald dan aanvankelijk was voorzien en goedgekeurd?

4) Is het verenigbaar met het rechtszekerheidsbeginsel en de bepalingen van de regeling actieve veredeling, dat de bevoegde douaneautoriteit het in de vergunning vastgestelde opbrengstpercentage eenzijdig wijzigt, wanneer vaststaat dat die douaneautoriteit het functioneren van de betrokken onderneming vanaf het begin van de toepassing van de regeling in Portugal (in 1986) begeleidde en controleerde?"

De eerste en de tweede prejudiciële vraag

21. De eerste twee vragen kunnen mijns inziens samen worden behandeld. De nationale rechter wenst hiermee namelijk in wezen te vernemen, of artikel 11 van verordening nr. 1999/85, voorzover het degene die gebruik maakt van de actieve veredelingsregeling verplicht de douaneautoriteit mededeling te doen van elk feit dat zich na afgifte van de vergunning heeft voorgedaan (lid 2), en het deze autoriteit de mogelijkheid geeft de vergunning dienovereenkomstig te wijzigen (lid 3), uitsluitend betrekking heeft op de elementen in verband met het vergunningsdocument, of ook op die welke verband houden met de voorwaarden voor de toepassing van de regeling.

22. Mijns inziens verdient de tweede oplossing de voorkeur om verschillende redenen, om te beginnen wegens bepaalde aanwijzingen die aan de formulering van artikel 11 kunnen worden ontleend. Wat de informatieverplichting betreft, is in lid 2 van dit artikel uitdrukkelijk sprake van „elk feit" dat gevolgen kan hebben voor de *handhaving* of de *inhoud* van de vergunning. [6] Het is duidelijk, dat men in het eerste geval wil verwijzen naar de feiten in verband met de voorwaarden voor de vergunningverlening als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 6 van titel II, maar het lijkt mij even duidelijk — zoals lid 1 van hetzelfde artikel indirect bevestigt — dat men in het tweede geval wil verwijzen naar de feiten in verband met de voorwaarden voor de toepassing van de regeling die in de vergunning zijn vastgesteld. Zoals blijkt uit verordening nr. 3677/86 en bijlage II [7] daarbij, maakt het opbrengstpercentage deel uit van laatstbedoelde voorwaarden.

23. Maar uit het feit, dat artikel 11, lid 2, tegelijkertijd naar de voorwaarden voor de vergunningverlening en naar de voorwaarden voor de toepassing van de regeling verwijst, moet worden afgeleid, dat lid 3, op grond waarvan de douaneautoriteit de

6 — Zie punt 6 van deze conclusie.
7 — Zie punt 10 van deze conclusie.

vergunning bij verandering van de omstandigheden kan wijzigen, zowel geldt voor omstandigheden in verband met de eerstgenoemde als met de laatstgenoemde voorwaarden. Met andere woorden: in het licht van een logische en systematische uitlegging van de bepalingen van het artikel, en om de interne samenhang van het stelsel te garanderen, moet worden vastgesteld, dat de omstandigheden als bedoeld in lid 3 volledig overeenkomen met de elementen als bedoeld in lid 2, die gevolgen kunnen hebben voor de toekenning én voor de inhoud van de vergunning, en dus ook voor de toepassing van de regeling.

24. Aan deze conclusie doet mijns inziens niet af, dat zoals in het voor het Supremo Tribunal Administrativo betwiste vonnis is benadrukt, artikel 11 is ondergebracht in titel II van verordening nr. 1999/85, die de afgifte van de vergunning betreft [8], terwijl titel III de werking van de regeling betreft. Ik zie namelijk niet in, waar dit artikel anders had moeten worden geplaatst dan aan het einde van titel II, net voor artikel 12 betreffende de intrekking van de vergunning. Beide artikels zijn immers bedoeld om in de juiste titel de algemene vergunningsregels aan te vullen, en vormen een logisch gestructureerde en volledige regeling inzake de afgifte, de wijziging en de intrekking van het document.

25. Gezien bovenstaande overwegingen kan ik mij dus moeilijk aansluiten bij de zienswijze die met name door Eru Portuguesa wordt verdedigd, dat de strekking van artikel 11 van de verordening beperkt is tot de voorwaarden voor afgifte van de vergunning, zodat de douaneautoriteit de vergunning alleen op grond van een verandering in die voorwaarden zou kunnen wijzigen. Het komt mij evenwel ook voor, dat deze stelling, die de fase van afgifte van het document volledig geïsoleerd binnen de betrokken regeling beschouwt, tot resultaten leidt die niet alleen strijdig zijn met de logica en de samenhang van deze regeling, maar ook met de doelstellingen ervan.

26. Het lijdt geen enkele twijfel, dat het onderzochte stelsel berust op een vergunning die op verzoek van de belanghebbende en op basis van de door hem verstrekte gegevens wordt afgegeven. Zoals de Commissie in haar opmerkingen stelt, moet het mechanisme uiteraard vermijden, dat de douaneautoriteit voor iedere handeling de feitelijke situatie volledig moet verifiëren, en belast het de aanvrager dus met het verstrekken van alle nodige informatie. [9]

27. Maar de werking van de regeling houdt uiteraard niet op bij de afgifte van de

8 — Zie punt 18 van deze conclusie.

9 — Zoals bepaald in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1999/85. Zie punt 4 van deze conclusie.

vergunning, en de fase van afgifte staat binnen de regeling ook niet op zichzelf. Met name worden eventuele controles en verificaties na de afgifte van de vergunning niet uitgesloten. Integendeel: zoals wij hebben gezien, voorziet de verordening uitdrukkelijk in deze mogelijkheid [10]; de redenen hiervoor liggen naar onze mening voor de hand.

28. Het is immers duidelijk, dat de regeling alleen kan functioneren indien niet alleen de aanvrager correcte gegevens verstrekt, maar de bevoegde autoriteit in voorkomend geval ook controles en verificaties kan uitvoeren en de vergunning aan de eventuele door haar geconstateerde verschillen kan aanpassen. Anders zou de conclusie moeten luiden, dat de douaneautoriteit de vergunning niet kan wijzigen, zelfs niet indien zij constateert dat een van de voorwaarden voor de werking van de regeling — die bovendien niet zonder belang is, zoals juist het opbrengstpercentage — niet (of niet meer) met de reële economische voorwaarden van de veredelingshandeling overeenstemt. Een dergelijke conclusie zou echter niet alleen paradoxaal zijn, maar ook duidelijk in tegenspraak zijn met de doelstellingen van de regeling actieve veredeling.

29. Ik wijs er in dit verband op, dat het Hof bij een eerdere gelegenheid heeft verklaard, dat „blijkens de considerans van verordening nr. 1999/85 [...] de regeling actieve veredeling [is] ingevoerd teneinde ondernemingen in de Gemeenschap die goederen uit derde landen gebruiken voor het vervaardigen van voor uitvoer bestemde producten, in internationaal verband niet te benadelen, door hun de mogelijkheid te verschaffen deze goederen onder dezelfde voorwaarden te verwerven als ondernemingen buiten de Gemeenschap". [11]

30. In het kader van deze regeling heeft het niet-betalen van douanerechten als specifiek doel, de producenten in de Gemeenschap in staat te stellen de voor hun productie noodzakelijke goederen tegen dezelfde prijs te kopen als producenten buiten de Gemeenschap, om zo voor deze producenten op de wereldmarkt substantieel gelijke voorwaarden te scheppen.

31. Overigens spreekt vanzelf, dat het voor een goede werking van het stelsel nodig is, dat de voorwaarden voor het gebruik van de regeling actieve veredeling volledig moeten worden gerespecteerd, om concurrentievervalsing en misbruik te voorkomen.

10 — Zoals bepaald in artikel 17 van verordening nr. 1999/85. Zie punt 8 van deze conclusie.

11 — Arrest van 29 juni 1995, Temic Telefunken (C-437/93, Jurispr. blz. I-1687, punt 18). Zie bovendien arrest van 16 december 1997, Fábrica de Queijo Eru Portuguesa (C-325/96, Jurispr. blz. I-7249, punt 3).

Dit geldt inzonderheid voor de voorwaarden betreffende het opbrengstpercentage. Indien immers, zoals de Franse regering in haar opmerkingen terecht benadrukt, een te laag opbrengstpercentage wordt opgegeven — wegens een overschatting van het afvalpercentage — blijven de goederen die het verschil tussen het opgegeven en het werkelijke percentage uitmaken, in het communautaire douanegebied zonder dat er invoerrechten voor zijn betaald, en kunnen zij dus als grondstof of als eindproduct worden verkocht. Dit leidt tevens tot financiële schade voor de Gemeenschap en een ongerechtvaardigd voordeel voor de producent, en daarmee ook tot een ernstige verstoring van het stelsel.

32. Gelet op een en ander geef ik het Hof dus in overweging op de vraag van de Portugese rechter te antwoorden, dat artikel 11 van verordening nr. 1999/85 betrekking heeft op alle elementen van de regeling actieve veredeling, dus zowel op de voorwaarden betreffende de afgifte van de vergunning als op die betreffende het gebruik en de werking van de regeling.

De derde en de vierde prejudiciële vraag

33. De overwegingen hierboven vergemakkelijken ook het antwoord op de derde en de vierde vraag van de nationale rechter. Hij wenst hiermee in wezen te vernemen, of de douaneautoriteit eenzijdig het in een vergunning vastgestelde opbrengstpercentage kan wijzigen indien zij constateert, dat dit percentage lager is dan het werkelijke percentage, dan wel of een dergelijke wijziging op grond van de communautaire regelgeving en het rechtszekerheidsbeginsel verboden is.

34. De twee vragen betreffen in wezen hetzelfde probleem en dienen dus samen te worden beantwoord. De enige verschillen betreffen namelijk, in de vierde vraag, de verwijzing naar het rechtszekerheidsbeginsel en de laatste zin van de vraag, betreffende het feit dat de douaneautoriteit het functioneren van Eru Portuguesa vanaf de inwerkingtreding van de regeling actieve veredeling in Portugal (1986) begeleidt en controleert. Het is overigens zeer waarschijnlijk dat deze hypothese ten grondslag ligt aan de verwijzing naar het rechtszekerheidsbeginsel. Deze zin zou immers, zij het zeer indirect, impliceren, dat de douaneautoriteit reeds in een stadium voordat een wijziging van de vergunning werd overwogen, op de hoogte was van de werkelijke economische omstandigheden waaronder de actieve veredelingshandelingen plaatsvonden. Juist deze gedraging zou de gerechtvaardigde verwachting van de betrokken onderneming hebben gewekt. Ik kom op dit punt terug. Eerst moet ik echter opmerken, dat — afgezien van de terloopse en onduidelijke opmerking aan het einde van de vierde vraag — van die kwestie geen enkel spoor is te vinden in de verwijzingsbeschikking, waaruit alleen blijkt dat het geschil tussen de partijen

uitsluitend de invoer in maart en april 1998 betreft.

35. Om op de vragen terug te komen, constateer ik in de eerste plaats, dat mijn eerdere opmerkingen over de uitlegging van artikel 11 van verordening nr. 1999/85 reeds pleiten voor de rechtmatigheid van een eenzijdig ingrijpen door de douaneautoriteit in de hypothese die in de twee vragen aan de orde kwam. Deze conclusie vindt ook steun in artikel 15 van deze verordening, waaruit duidelijk blijkt, dat deze autoriteit de uitsluitende bevoegdheid heeft het opbrengstpercentage vast te stellen op basis van de werkelijke omstandigheden waaronder de veredelingshandeling plaatsvindt [12], en in het meermaals aangehaalde artikel 17 van deze verordening, op grond waarvan de douaneautoriteit alle toezichts- en controlemaatregelen kan nemen die zij noodzakelijk acht. [13]

36. Uit al deze bepalingen en uit de bovengenoemde algemene doelstellingen van het stelsel blijkt duidelijk, dat de douaneautoriteit niet alleen het recht maar ook de plicht heeft, het in de vergunning vastgestelde opbrengstpercentage eenzijdig te wijzigen om dit aan de economische werkelijkheid van de handeling aan te passen. Dit is met name zo indien de vergunninghouder, zoals hier het geval lijkt te zijn geweest, niet heeft voldaan aan de verplichting van artikel 11, lid 2, om mededeling te doen van elk nieuw feit dat zich voordoet na afgifte van de vergunning.

37. Deze conclusie kan naar mijn mening niet worden betwist met een beroep op het vertrouwensbeginsel. Zoals gezegd, verleent deze verordening, en met name de artikelen 11 en 17, de douaneautoriteit de bevoegdheid om te verifiëren of de economische omstandigheden waaronder de veredeling plaatsvindt, nog steeds van toepassing zijn, en om de reeds verleende vergunning eventueel dienovereenkomstig te wijzigen. Dit betekent, zoals de Commissie terecht stelt, dat de vergunning voor de houder geen absolute en onveranderlijke rechtssituatie creëert, maar slechts een recht verleent om bepaalde goederen tegen de daarin vastgestelde voorwaarden in te voeren, indien en zolang deze voorwaarden overeenstemmen met de economische werkelijkheid van de verrichte handelingen.

38. Overigens heeft Eru Portuguesa in haar memories in deze zaak verwezen naar bepaalde omstandigheden die naar haar mening haar gerechtvaardigd vertrouwen konden wekken. Naast het feit dat zij de uitvoering en de resultaten van de controles door de douaneautoriteit betwistte, voerde zij aan dat niet is vermeld op basis van welke elementen deze autoriteit heeft besloten het opbrengstpercentage te wijzigen. En dit was volgens Eru Portuguesa voor haar des te ernstiger omdat deze douaneautoriteit in 1987 — het jaar vóór de gebeurte-

12 — Zie punt 7 van deze conclusie.
13 — Zie punt 8 van deze conclusie.

nissen die in dit geschil aan de orde zijn — een controle op andere veredelingshandelingen van deze onderneming had uitgevoerd, eveneens in verband met geraspte kaas, en daarbij de opbrengst van 97 % had aanvaard en bevestigd.

39. Allereerst moet ik echter opmerken, dat in de verwijzingsbeschikking ieder spoor van deze betwistingen ontbreekt. Zoals gezegd in punt 14, blijkt uit deze beschikking hooguit, dat Eru Portuguesa het nieuwe opbrengstpercentage had aanvaard. In ieder geval staat het niet aan het Hof, te oordelen over de gegrondheid van eventuele argumenten over de uitvoering en de resultaten van de controles of over de motieven van de douaneautoriteit om tot 1988 een bepaald opbrengstpercentage te aanvaarden en vervolgens tot de wijziging daarvan te besluiten; met name de vraag of dit het gevolg was van een wijziging in de economische omstandigheden waaronder de veredelingshandeling werd uitgevoerd, dan wel eenvoudigweg van nauwkeuriger verificaties. Voor deze beoordeling moeten immers constateringen worden gedaan waarvoor kennelijk alleen de nationale rechter bevoegd is.

40. Het staat echter wél aan het Hof om de betekenis en de strekking van de toepasselijke communautaire regelgeving uit te leggen. Uit dit oogpunt moet volledigheidshalve nog worden benadrukt, dat zelfs indien de wijziging van het opbrengstpercentage het gevolg zou zijn van de correctie van een eerdere onjuiste beoordeling door de douaneautoriteit van de overeenstemming tussen het toegestane en het werkelijke opbrengstpercentage, Eru Portuguesa zich niet op het vertrouwensbeginsel zou kunnen beroepen. In dat geval zou de wijziging immers slechts de handelwijze van de douaneautoriteit in overeenstemming brengen met de voorschriften van verordening nr. 1999/85, zodat deze zou beantwoorden aan de eerstgenoemde bevoegdheid/verplichting van deze autoriteit om te zorgen voor de juiste toepassing van de regeling actieve veredeling en dus, in het onderhavige geval, voor de volledige overeenstemming van de handelingen met de economische werkelijkheid. Verder wijs ik erop, dat het Hof met betrekking tot soortgelijke situaties reeds heeft verklaard, 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". [14]

41. Mijn conclusie luidt dus, dat wie gebruik maakt van een regeling actieve veredeling zich niet kan beroepen op een gerechtvaardigde verwachting dat de in de vergunning vastgestelde voorwaarden worden gehandhaafd wanneer de douaneautoriteit, zelfs door eerdere beslissingen te corrigeren, vaststelt dat deze voorwaarden niet met de economische werkelijkheid van de handeling overeenstemmen.

14 — Arrest van 16 december 1997, Fábrica de Queijo Eru Portuguesa, reeds aangehaald, punt 22.

Conclusies

42. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de vragen van het Supremo Tribunal Administrativo als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 11 van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985, heeft zowel betrekking op de voorwaarden (verplichtingen, voorschriften) voor het gebruik van de regeling actieve veredeling die in de vergunning aan de gebruiker zijn opgelegd, als op de voorwaarden en vereisten voor de afgifte van de vergunning.

2) Het rechtszekerheidsbeginsel noch de bepalingen van de regeling actieve veredeling staat eraan in de weg, dat de bevoegde douaneautoriteit het opbrengstpercentage, nadat dit is vastgesteld, eenzijdig wijzigt indien zij constateert dat de vergunninghouder bij de toepassing van de regeling een hogere opbrengst heeft behaald dan aanvankelijk was voorzien en goedgekeurd."