ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

28 maart 1996 *

In zaak C-299/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Ierse High Court, in het aldaar aanhangig geding tussen

Anglo Irish Beef Processors International e. a.

en

Minister for Agriculture, Food and Forestry,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging en de geldigheid van verordening (EEG) nr. 2340/90 van de Raad van 8 augustus 1990 waarbij het handelsverkeer van de Gemeenschap betreffende Irak en Koeweit wordt verhinderd (PB 1990, L 213, blz. 1), en 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 (PB 1987, L 351, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 354/90 van de Commissie van 9 februari 1990 (PB 1990, L 38, blz. 34),

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris, kamerpresident, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler en P. J. G. Kapteyn (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Anglo Irish Beef Processors International e. a., vertegenwoordigd door M. M. Collins, SC, geïnstrueerd door A. & L. Goodbody, Solicitors,

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door M. A. Buckley, Chief State Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door A. O'Caoimh, SC,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Nicoll, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door D. L. Jones, Barrister,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Monteiro en A. Tanca, leden van zijn juridische dienst, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Oliver en C. Schmidt, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Anglo Irish Beef Processors International e. a., vertegenwoordigd door M. M. Collins en P. Shanley, SC; de Ierse regering,

vertegenwoordigd door A. O'Caimh; de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Tanca, en de Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver en C. Schmidt, ter terechtzitting van 30 november 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 januari 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 25 juli 1994, ingekomen bij het Hof op 7 november daaraanvolgend, heeft de Ierse High Court krachtens artikel 177 EG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en de geldigheid van verordening (EEG) nr. 2340/90 van de Raad van 8 augustus 1990 waarbij het handelsverkeer van de Gemeenschap betreffende Irak en Koeweit wordt verhinderd (PB 1990, L 213, blz. 1), en 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 (PB 1987, L 351, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 354/90 van de Commissie van 9 februari 1990 (PB 1990, L 38, blz. 34).

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen Anglo Irish Beef Processors International e. a. (hierna: „AIB e. a."), een groep van acht Ierse ondernemingen die rundvlees verwerken en uitvoeren, en de Minister for Agriculture, Food and Forestry (hierna: „Minister").

3 Op 28 maart 1990 sloten AIB e. a. twee overeenkomsten met de staatsinkooporganisatie van Irak voor de levering van bepaalde hoeveelheden uitgebeend rundvlees, te leveren c & f Bagdad, Basrah en Mosul.

4 De Minister ging over tot vooruitbetaling van de uitvoerrestituties overeenkomstig 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), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2026/83 van de Raad van 18 juli 1983 (PB 1983, L 199, blz. 12), en overeenkomstig verordening nr. 3665/87 (reeds aangehaald).

5 Overeenkomstig deze verordeningen stelden AIB e. a. ten gunste van de Minister een zekerheid, gelijk aan 120 % van de vooruitbetaalde uitvoerrestituties.

6 AIB e. a. begonnen in de loop van mei 1990 met de verlading van het rundvlees naar Irak. Op grond van een onjuist bericht van de Wereldgezondheidsorganisatie, volgens hetwelk in het Verenigd Koninkrijk en in Ierland de als „BSE" bekendstaande ziekte heerste, legden de Irakese autoriteiten rond deze tijd verzoeksters in het hoofdgeding de verplichting op, keuringscertificaten over te leggen ten bewijze dat het rundvlees niet met die ziekte was besmet. Het vlees bevond zich op dat moment in de koelruimten van twee in de haven van Mersin (Turkije) afgemeerde schepen. Ten slotte gaven de Irakese autoriteiten op 3 augustus 1990 toestemming voor verder vervoer naar Irak.

7 Op 2 augustus 1990 viel Irak Koeweit binnen. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties nam op dezelfde dag resolutie nr. 660 aan, waarin de invasie werd veroordeeld. Op 4 augustus 1990 namen de Europese Gemeenschap en haar Lid-Staten een verklaring aan, waarin de invasie werd veroordeeld en een aantal maatregelen werden aangekondigd, waaronder instelling van een embargo op bepaalde importen uit Irak en Koeweit en op de verkoop van wapens en ander militair materieel aan Irak, alsmede opschorting van bepaalde samenwerkingsmaatregelen.

8 Op 6 augustus 1990 aanvaardde de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie nr. 661, waarbij een handelsembargo tegen Irak en Koeweit werd ingesteld en

op 8 augustus 1990 stelde de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen, met terugwerkende kracht tot 7 augustus 1990, verordening nr. 2340/90 vast. Deze verordening verbood de uitvoer naar Irak en Koeweit van alle goederen of produkten van oorsprong of herkomst uit de Gemeenschap.

9 Op grond van het handelsembargo weigerde Turkije de doorvoer van de goederen over zijn grondgebied. Het vlees werd echter uitgevoerd naar andere derde landen, alle gelegen in gebieden waarvoor lagere uitvoerrestituties golden dan voor Irak of waarvoor in het geheel geen uitvoerrestitutie gold.

10 Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2220/85 van de Commissie van 22 juli 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake de regeling voor het stellen van zekerheden voor landbouwprodukten (PB 1985, L 205, blz. 5), verzocht de Minister om terugbetaling van het verschil tussen de vooruitbetaalde en de werkelijk verschuldigde restitutie, en hij weigerde de zekerheid vrij te geven zolang AIB e. a. dat bedrag niet hadden terugbetaald. Omdat duidelijk was, dat de omstandigheden die AIB e. a. hadden verhinderd het vlees naar Irak uit te voeren, een geval van overmacht opleverden, vorderde de Minister met toepassing van verordening nr. 3665/87 evenwel geen betaling van de verhoging met 20 %.

11 AIB e. a. zijn van mening, dat zij recht hebben op behoud van het gehele bedrag van de vooruitbetaalde restitutie en op vrijgifte van de gestelde zekerheid. Daar de Minister het daarmee niet eens is, hebben AIB e. a. beroep ingesteld bij de Ierse High Court.

12 Onder deze omstandigheden heeft de nationale rechter het Hof de volgende vragen gesteld:

„Wanneer

— een in de Gemeenschap gevestigd exporteur overeenkomstig verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie een uitvoerrestitutie aanvraagt;

— een Lid-Staat de restitutie vooruitbetaalt aan de exporteur en deze overeenkomstig genoemde verordening van de Commissie een zekerheid stelt ten belope van het bedrag van die vooruitbetaling, vermeerderd met 20 %;

— de goederen waarop de aanvraag om uitvoerrestitutie betrekking heeft, zich op transport bevinden naar Irak, het land dat in de aanvraag om uitvoerrestitutie als bestemming is vermeld, op het moment waarop de Raad verordening (EEG) nr. 2340/90 vaststelt, waarbij onder meer uitvoer door EG-onderdanen naar Irak wordt verboden;

— de exporteur ten gevolge van verordening (EEG) nr. 2340/90 niet kan voldoen aan een wezenlijke voorwaarde voor de toekenning van de uitvoerrestitutie, namelijk uitvoer van de goederen naar Irak;

— redelijke inspanningen zijn geleverd om de goederen te verkopen in landen met dezelfde restitutiestatus als Irak, doch deze inspanningen grotendeels zonder resultaat zijn gebleven:

1) kan dan 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

13 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of verordening nr. 3665/87 aldus moet worden uitgelegd, dat het interventiebureau het gedeelte van de zekerheid dat overeenkomt met het bedrag dat niet aan de begunstigde verschuldigd was nu de goederen als gevolg van een geval van overmacht naar een andere bestemming zijn uitgevoerd dan aanvankelijk de bedoeling was, niet mag behouden, omdat in de in de verwijzingsbeschikking beschreven omstandigheden de gevolgen van de verbeurte van de zekerheid onevenredig zouden zijn en die verbeurte niet zouden kunnen rechtvaardigen, of om een andere reden.

14 Om te beginnen zij herinnerd aan de voor deze zaak relevante kenmerken van het stelsel van vooruitbetaling van uitvoerrestituties.

15 Ingevolge verordening nr. 565/80 kunnen de Lid-Staten uitvoerrestituties geheel of gedeeltelijk vóór de uitvoer van het rundvlees betalen, mits een zekerheid wordt gesteld waardoor terugbetaling van het betaalde bedrag is gewaarborgd indien blijkt, dat de marktdeelnemer geen recht op de restitutie heeft.

16 Verordening nr. 3665/87 behelst gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van uitvoerrestituties, onder meer voor rundvlees. Ingevolge artikel 5, lid 1, is voor betaling van de al dan niet gedifferentieerde restitutie niet enkel vereist dat het produkt het douanegebied van de Gemeenschap heeft verlaten, maar ook dat het produkt, behalve wanneer het onderweg als gevolg van overmacht verloren gaat, binnen twaalf maanden na de datum waarop de aangifte ten uitvoer is aanvaard, in een derde land en, in voorkomend geval, in een bepaald derde land is ingevoerd.

17 Volgens artikel 16, lid 1, van verordening nr. 3665/87 wordt, in geval van toepassing van een gedifferentieerde restitutievoet naargelang van de bestemming, de restitutie slechts betaald indien de in de artikelen 17 en 18 gestelde bijkomende voorwaarden zijn vervuld. Volgens artikel 17, lid 1, moet het produkt binnen twaalf maanden na de datum waarop de aangifte ten uitvoer is aanvaard, in het derde land of in een van de derde landen waarvoor de restitutie is vastgesteld, in ongewijzigde staat zijn ingevoerd.

18 Volgens artikel 33, lid 5, van deze verordening is, wanneer ten gevolge van een geval van overmacht het bedrag van de restitutie lager is dan het vooruitbetaalde bedrag, de verbeurde zekerheid gelijk aan het verschil tussen het vooruitbetaalde en het werkelijk verschuldigde restitutiebedrag. Daarentegen bepaalt artikel 33, lid 3, sub d, van dezelfde verordening, dat wanneer, behoudens in geval van

overmacht, het bedrag van de restitutie lager is dan het vooruitbetaalde bedrag, de verbeurde zekerheid gelijk is aan het verschil tussen het vooruitbetaalde bedrag en het werkelijke restitutiebedrag, waarbij dit verschil met 20 % wordt verhoogd.

19 Derhalve mag in een geval als het onderhavige, waarin vaststaat dat de omstandigheden die verzoeksters in het hoofdgeding hebben verhinderd het vlees naar Irak uit te voeren, een geval van overmacht opleveren, het interventiebureau de zekerheid onder de in artikel 33, lid 5, van verordening nr. 3665/87 genoemde voorwaarden behouden.

20 De verwijzende rechter vraagt zich tevens af, of in de in de verwijzingsbeschikking beschreven omstandigheden verordening nr. 3665/87 aldus kan worden uitgelegd, dat de zekerheid niet mag worden behouden wegens de onevenredige gevolgen daarvan voor de exporteur, of om een andere reden.

21 Zoals het Hof heeft beklemtoond in zijn arrest van 11 juli 1984 (zaak 89/83, Dimex, Jurispr. 1984, blz. 2815, r. o. 8), heeft het stelsel van gedifferentieerde uitvoerrestituties tot doel, de markten van de betrokken landen toegankelijk te maken of te houden, waarbij de differentiatie van de restitutie berust op de wens rekening te houden met de bijzonderheden van iedere invoermarkt waarop de Gemeenschap zich wil doen gelden.

22 In rechtsoverweging 9 van dat arrest heeft het Hof er voorts op gewezen, dat aan het stelsel van gedifferentieerde restituties de bestaansgrond zou komen te ontvallen, wanneer het ter verkrijging van een hoger restitutiebedrag zou volstaan, dat de waar eenvoudig werd gelost zonder de markt van het bestemmingsgebied te bereiken.

23 Omdat de daadwerkelijke toegang tot de markt van bestemming in beginsel afhangt van de vervulling van de formaliteiten om het produkt in het land van

bestemming in het vrije verkeer te brengen, belet de omstandigheid dat het produkt die bestemming niet heeft bereikt en wegens een geval van overmacht naar andere bestemmingen moest worden uitgevoerd, dat het met het oog op de betaling van het bedrag van de gedifferentieerde restitutie kan worden geacht te zijn ingevoerd in de zin van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 3665/87.

24 Elke andere uitlegging van de verordening zou ertoe leiden, dat de exporteur een hogere restitutie krijgt dan van toepassing is voor de landen waar de goederen daadwerkelijk zijn ingevoerd, wat duidelijk niet de bedoeling is van artikel 33, lid 5, van verordening nr. 3665/87.

25 Op de eerste vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat artikel 33, lid 5, van verordening nr. 3665/87 aldus moet worden uitgelegd, dat wanneer de goederen als gevolg van een geval van overmacht het land van bestemming niet bereiken, maar worden uitgevoerd naar andere derde landen waarvoor een lagere of geen restitutie bij uitvoer geldt, de verbeurde zekerheid gelijk is aan het verschil tussen het vooruitbetaalde en het werkelijk verschuldigde restitutiebedrag.

De tweede vraag

26 Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of verordening nr. 3665/87 ongeldig is voor zover zij niet toestaat dat in geval van overmacht de gehele zekerheid wordt vrijgegeven.

27 In dit verband merken AIB e. a. op, dat het verbod om de zekerheid vrij te geven, een schending van het evenredigheidsbeginsel en van het vertrouwensbeginsel oplevert.

28 Wat de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, moet rekening worden gehouden met het doel van het stelsel van gedifferentieerde uitvoerrestituties. Dit doel bestaat erin, de markten van de betrokken derde landen voor de uitvoer van de Gemeenschap toegankelijk te maken of te houden, waarbij de differentiatie van de restitutie berust op de wens rekening te houden met de bijzondere kenmerken van elke invoermarkt waarop de Gemeenschap zich wil doen gelden (arrest Dimex, reeds aangehaald, r. o. 8). Daartoe is het van wezenlijk belang, dat de produkten waarvoor een restitutie is toegekend, de markt van bestemming daadwerkelijk bereiken en daar in de handel worden gebracht.

29 Hieruit volgt, dat de verbeurte van een gedeelte van de zekerheid, overeenkomend met het verschil tussen het vooruitbetaalde en het werkelijk verschuldigde restitutiebedrag, zonder verdere boete, evenredig is met het door de wetgever nagestreefde doel.

30 Met betrekking tot de gestelde schending van het vertrouwensbeginsel zij er in de eerste plaats aan herinnerd, dat artikel 33, lid 5, van verordening nr. 3665/87 bepaalt, dat wanneer als gevolg van een geval van overmacht het bedrag van de restitutie lager is dan het vooruitbetaalde bedrag, het verbeurde bedrag gelijk is aan het verschil tussen het vooruitbetaalde en het werkelijk verschuldigde restitutiebedrag.

31 In de tweede plaats bepaalt artikel 33, lid 2, sub b, van verordening nr. 3665/87, dat de zekerheid volledig wordt vrijgegeven nadat het bewijs is geleverd, dat de produkten recht geven op een restitutie die gelijk is aan of hoger dan het overeenkomstig artikel 29, lid 3, van dezelfde verordening bepaalde bedrag.

32 Zoals de advocaat-generaal in punt 7 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wordt bovendien in de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 565/80 uitdrukkelijk verklaard, 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 waarop deze maatregelen zijn toegepast, niet binnen de gestelde termijn daadwerkelijk uit de Gemeenschap zijn uitgevoerd.

33 Deze bepalingen kunnen dus geen andere gewettigde verwachting doen ontstaan dan dat men recht op restitutie verkrijgt binnen de daarvoor gestelde grenzen.

34 AIB e. a. stellen verder nog, dat de bescherming van het gewettigd vertrouwen de vrijgifte van de zekerheid vereist wanneer, zoals in casu, de goederen juist als gevolg van de vaststelling van een gemeenschapshandeling hun bestemming niet hebben bereikt.

35 Of de bescherming van het gewettigd vertrouwen dat gevolg moet hebben, behoeft niet te worden onderzocht, want volgens de verwijzingsbeschikking is de doorvoer van de goederen door Turkije door de autoriteiten van dat land geweigerd wegens het handelsembargo waartoe de Verenigde Naties hadden besloten; de reden waarom de goederen hun bestemming niet hebben bereikt, is in casu dus niet gelegen in een aan de gemeenschapsinstellingen toe te rekenen gedraging.

36 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat bij onderzoek van verordening nr. 3665/87 niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten.

De derde vraag

37 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of verordening nr. 2340/90 aldus kan worden uitgelegd, dat zij eveneens van toepassing is op reeds verzonden goederen die zich op transport naar Irak bevinden, en zo ja, of zij geheel of gedeeltelijk ongeldig is wegens de wijze waarop zij goederen die in de in de verwijzingsbeschikking beschreven omstandigheden reeds op transport zijn, behandelt.

38 Zoals het Hof in rechtsoverweging 35 reeds heeft opgemerkt, hebben de goederen blijkens de verwijzingsbeschikking hun bestemming niet bereikt omdat de Turkse autoriteiten wegens het handelsembargo waartoe de Verenigde Naties hadden besloten, de doorvoer ervan hebben geweigerd.

39 Hieruit volgt, dat de vraag of verordening nr. 2340/90 geldig is, geen enkel verband heeft met de werkelijkheid of met het voorwerp van het hoofdgeding. Volgens vaste rechtspraak (zie laatstelijk arrest van 15 december 1995, zaak C-415/93, Bosman, Jurispr. 1995, blz. I-4921, r. o. 61) kan het Hof in een dergelijk geval geen uitspraak doen op de vraag van de nationale rechter. Mitsdien behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

40 De kosten door de Ierse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, alsook 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 (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Ierse High Court bij beschikking van 25 juli 1994 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Artikel 33, lid 5, 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, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 354/90 van de Commissie van 9 februari 1990, moet aldus worden uitgelegd, dat wanneer goederen als gevolg van overmacht het land van bestemming niet bereiken, maar worden uitgevoerd naar andere derde landen waarvoor een lagere of geen restitutie bij uitvoer geldt, de verbeurde zekerheid gelijk is aan het verschil tussen het vooruitbetaalde en het werkelijk verschuldigde restitutiebedrag.

2) Bij onderzoek van verordening (EEG) nr. 3665/87 is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 maart 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. N. Kakouris