ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)
29 september 1998 *

In zaak C-263/97,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de High Court of Justice, Queen's Bench Division (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

The Queen

en

Intervention Board for Agricultural Produce,

ex parte: **First City Trading Ltd e. a.,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 22 en 33 van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1), alsmede over de geldigheid van beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (PB L 78, blz. 47), en van verordening (EG) nr. 773/96 van de Commissie van 26 april 1996 tot vaststelling van bijzondere maatregelen houdende afwijking van verordening (EEG) nr. 3665/87, verordening (EEG) nr. 3719/88 en verordening (EEG) nr. 1964/82 in de rundvleessector (PB L 104, blz. 19),

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: M. Wathelet, kamerpresident, P. Jann en L. Sevón (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Fennelly
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

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

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Macdonald Flett, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van First City Trading Ltd e. a., vertegenwoordigd door N. Green, Barrister, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door D. Anderson, en de Commissie, vertegenwoordigd door J. Macdonald Flett, ter terechtzitting van 26 maart 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 mei 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 26 maart 1997, ingekomen bij het Hof op 21 juli daaraanvolgend, heeft de High Court of Justice, Queen's Bench Division, krachtens artikel 177 EG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 22 en 33 van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1), alsmede over de geldigheid van beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (PB L 78, blz. 47), en van verordening (EG) nr. 773/96 van de Commissie van 26 april 1996 tot vaststelling van bijzondere maatregelen houdende afwijking van verordening (EEG) nr. 3665/87, verordening (EEG) nr. 3719/88 en verordening (EEG) nr. 1964/82 in de rundvleessector (PB L 104, blz. 19).

2 Artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 3290/94 van de Raad van 22 december 1994 inzake de aanpassingen en de overgangsmaatregelen in de landbouwsector voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomsten in het kader van de multilaterale handelsbesprekingen van de Uruguay-Ronde (PB L 349, blz. 105), bepaalt dat, voor zover nodig om de uitvoer van rundvlees mogelijk te maken, het verschil tussen de prijzen op de wereldmarkt en de prijzen in de Gemeenschap kan worden overbrugd door een restitutie bij de uitvoer. Volgens artikel 13, lid 3, kan deze restitutie variëren naar gelang van de bestemming, indien de situatie op de wereldmarkt of de specifieke vereisten van bepaalde markten dat noodzakelijk maakt of maken.

3 Artikel 13, lid 9, van verordening nr. 805/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3290/94, bepaalt:

„De restitutie wordt uitbetaald wanneer is aangetoond dat de producten:

(...)

— uit de Gemeenschap zijn uitgevoerd

en

— in geval van een gedifferentieerde restitutie, de op het certificaat vermelde bestemming of een andere bestemming waarvoor een restitutie is vastgesteld, hebben bereikt (...)"

4 Artikel 5 van verordening (EEG) nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten (PB L 62, blz. 5) luidt als volgt: „Op verzoek van de belanghebbende wordt een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestitutie uitbetaald zodra de producten of goederen onder het stelsel van douane-entrepots of vrije zones zijn gebracht met het oog op uitvoer binnen een bepaalde termijn." Artikel 6 van die verordening bepaalt, dat een waarborg moet worden gesteld die gelijk is aan het uitbetaalde bedrag, verhoogd met een extra bedrag. Onverminderd gevallen van overmacht wordt deze waarborg geheel of gedeeltelijk verbeurd in het geval dat er geen terugbetaling is geschied wanneer de uitvoer niet heeft plaatsgehad binnen de vastgestelde termijn, of indien blijkt dat er geen enkel recht op restitutie bestaat of dat er recht op een restitutie van een lager bedrag bestond.

5 De betaling van uitvoerrestituties voor landbouwproducten wordt in detail geregeld in verordening nr. 3665/87.

6 Artikel 5, lid 1, van die verordening bepaalt, dat in een aantal in die bepaling opgesomde gevallen voor de betaling van de al dan niet gedifferentieerde restitutie niet alleen de voorwaarde geldt dat het product het douanegebied van de Gemeenschap heeft verlaten, maar ook dat het product in een derde land is ingevoerd, en, in voorkomend geval, in een bepaald derde land is ingevoerd, tenzij het tijdens het vervoer als gevolg van overmacht verloren is gegaan.

7 In de artikelen 16 tot en met 18 van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 354/90 van de Commissie van 9 februari 1990 (PB L 38, blz. 34), zijn bijkomende voorwaarden neergelegd voor producten die voor gedifferentieerde restituties in aanmerking komen, met name met betrekking tot het bewijs dat de formaliteiten ten invoer tot verbruik in het derde land zijn vervuld.

8 Artikel 23, lid 1, van verordening nr. 3665/87, dat de voorschotten op de restituties bij rechtstreekse uitvoer betreft, luidt:

„Wanneer het voorschot hoger is dan het werkelijk voor de betrokken uitvoer of voor een equivalente uitvoer verschuldigde bedrag, betaalt de exporteur het verschil tussen deze beide bedragen terug, verhoogd met 15 % van dat verschil.

Wanneer evenwel als gevolg van overmacht:

— de overeenkomstig deze verordening vereiste bewijzen om voor de restitutie in aanmerking te komen, niet kunnen worden geleverd,

of

— het product op een andere bestemming komt dan die waarvoor het voorschot is berekend,

wordt geen betaling van het door de 15 % verhoging gevormde bedrag gevorderd."

9 Artikel 33 van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1615/90 van de Commissie van 15 juni 1990 (PB L 152, blz. 33), dat van toepassing is op voorschotten op restituties in geval van verwerking of opslag vóór de uitvoer, is vergelijkbaar met artikel 23. Artikel 33, lid 1, tweede alinea, bepaalt, dat wanneer voor de uitgevoerde hoeveelheid recht bestaat op een lager bedrag dan het vooruitbetaalde bedrag, de exporteur gehouden is het verschil tussen beide bedragen, verhoogd met 20 %, terug te betalen.

10 Bij beschikking 96/239 verbood de Commissie de uitvoer van met name rundvlees van het Verenigd Koninkrijk naar de lidstaten en naar derde landen.

11 Bij verordening nr. 773/96, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1349/96 van 11 juli 1996 (PB L 174, blz. 13), stelde de Commissie maatregelen vast voor de lopende uitvoerverrichtingen.

12 De zesde en de zevende overweging van verordening nr. 773/96 luiden als volgt:

„overwegende dat bij beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie met name de uitvoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk naar derde landen is verboden; dat voorts de door de autoriteiten van bepaalde derde landen ten aanzien van de communautaire uitvoer van rundvlees genomen veterinairrechtelijke maatregelen de economische belangen van de communautaire exporteurs zwaar hebben geschaad en de daardoor ontstane situatie de mogelijkheden tot uitvoer met inachtneming van de bij de verordeningen (EEG) nr. 565/80, (EEG) nr. 3665/87, (EEG) nr. 3719/88 en (EEG) nr. 1964/82 vastgestelde bepalingen sterk heeft aangetast;

overwegende dat het derhalve noodzakelijk blijkt het effect van deze nadelige consequenties te beperken door bijzondere maatregelen vast te stellen en bepaalde bij de restitutieregeling vastgestelde termijnen te verlengen om de uitvoertransacties die door de genoemde omstandigheden niet volledig konden worden afgewikkeld, te kunnen regulariseren".

13 Artikel 3 van verordening nr. 773/96, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1349/96, bepaalt met name, dat de verhogingen met 15 % en 20 % als bedoeld in respectievelijk artikel 23, lid 1, en artikel 33, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3665/87, niet van toepassing zijn bij uitvoer op grond van uiterlijk op 31 maart 1996 afgegeven certificaten, op voorwaarde dat de douaneformaliteiten voor de invoer tot verbruik van de betrokken producten in het derde land na 20 maart 1996 zijn vervuld.

14 Artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 773/96, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1349/96, luidt:

„1. Op verzoek van de marktdeelnemer wordt, voor producten waarvoor uiterlijk op 31 maart 1996:

— de douaneformaliteiten bij uitvoer zijn vervuld, maar die ten gevolge van de door een derde land genomen veterinairrechtelijke maatregelen opnieuw in het vrije verkeer worden gebracht in het Verenigd Koninkrijk, de eventueel vooruitbetaalde restitutie door hem terugbetaald, in welk geval de voor de betrokken transactie gestelde zekerheden worden vrijgegeven;

— de douaneformaliteiten bij uitvoer zijn vervuld in het Verenigd Koninkrijk maar die het douanegebied van de Gemeenschap nog niet hebben verlaten, de uitvoeraangifte nietig verklaard en het uitvoercertificaat geannuleerd, waarbij de eventueel vooruitbetaalde restitutie door hem wordt terugbetaald en de zekerheden voor de betrokken transactie worden vrijgegeven,

— de douaneformaliteiten bij uitvoer zijn vervuld, maar die ten gevolge van door een derde land getroffen maatregelen in verband met BSE zijn vernietigd, de eventueel vooruitbetaalde restitutie door hem terugbetaald, waarbij de zekerheden voor de betrokken transactie na overlegging van het bewijs van destructie worden vrijgegeven;

— de douaneformaliteiten bij uitvoer zijn vervuld, maar die ten gevolge van in verband met BSE getroffen maatregelen naar het douanegebied van de Gemeenschap zijn teruggezonden en door de betrokken lidstaat zijn vernietigd, de eventueel vooruitbetaalde restitutie door hem terugbetaald, waarbij de gestelde zekerheden voor de betrokken transactie na overlegging van het bewijs van destructie worden vrijgegeven.

2. Op verzoek van de marktdeelnemer en voor producten die uiterlijk op 31 maart 1996 in het Verenigd Koninkrijk onder een van de in de artikelen 4 en 5 van verordening (EEG) nr. 565/80 bedoelde stelsels zijn geplaatst, wordt het uitvoercertificaat geannuleerd, betaalt de marktdeelnemer de vooruitbetaalde restitutie terug en worden de gestelde zekerheden vrijgegeven."

15 Blijkens de verwijzingsbeschikking zijn First City Trading Ltd (hierna: „FCTL") en Meatal Supplies Ltd (hierna: „Meatal"), twee der verzoeksters in het hoofdgeding, exporteurs van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk. Op 27 maart 1996, toen het uitvoerverbod van de Commissie in werking trad, waren FCTL en Meatal bezig de uitvoer van 648 200 kg rundvlees te organiseren, waarvan 615 200 kg op naam van FCTL en 33 000 kg op naam van Meatal. Ongeveer 70 % van het rundvlees van FCTL (432 921 kg) en al het rundvlees van Meatal had kort vóór 27 maart 1996 het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk verlaten en was op die datum onderweg. Dat vlees werd vervolgens teruggezonden naar het Verenigd Koninkrijk. De resterende 30 % van FCTL's rundvlees (182 279 kg) heeft nooit het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk verlaten en kon zulks niet meer na 27 maart 1996. Verzoeksters in het hoofdgeding zonden het grootste gedeelte van het betrokken rundvlees terug en werden terugbetaald door hun leveranciers of kregen creditnota's nadat die leveranciers steun hadden ontvangen op grond van het Beef Stocks Transfer Scheme, een Britse regeling waarmee de gevolgen van het embargo voor slagers en uitsnijders werden verzacht.

16 Ongeveer ten tijde van de vaststelling van beschikking 96/239 verboden een aantal derde landen, waaronder alle mogelijke landen van bestemming van het rundvlees van FCTL en Meatal, de invoer van Brits rundvlees. De Republiek Zuid-Afrika, het belangrijkste land van bestemming van het betrokken rundvlees, vaardigde op 23 maart 1996 een voorlopig verbod van de invoer van Brits rundvlees uit. Mauritius, het op een na belangrijkste land van bestemming, deed zulks op 22 maart 1996.

17 FCTL en Meatal hadden op grond van artikel 5 van verordening nr. 565/80 en de hoofdstukken 2 en 3 van titel 2 van verordening nr. 3665/87 om betaling van een voorschot op de restituties verzocht en dat voorschot ook ontvangen. Overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 565/80 waren zekerheden gesteld. Conform de artikelen 22, lid 1, en 31, lid 1, van verordening nr. 3665/87 overschreden de

waarborgen met 15 % of 20 % (naar gelang van het type van uitvoer) het bedrag van de hun vooruitbetaalde uitvoerrestitutie.

18 Uiteindelijk bereikte geen rundvlees van verzoeksters het grondgebied van een invoerland. Daar niet aan deze normale voorwaarde voor de uitbetaling van een gedifferentieerde uitvoerrestitutie was voldaan, verzocht de Intervention Board for Agricultural Produce (hierna: „Intervention Board") verzoeksters om terugbetaling van de vooruitbetaalde uitvoerrestitutie. Toen deze weigerden, deelde de Intervention Board hun zijn voornemen mee de zekerheden verbeurd te verklaren.

19 Vaststaat, dat de Intervention Board niet de betaling van in de artikelen 23 en 33 van verordening nr. 3665/87 voorziene boeten vordert.

20 Op verzoek van 27 augustus 1996 verleende de High Court of Justice verzoeksters in het hoofdgeding verlof tot „judicial review" van de beslissing van de Intervention Board om op de borgen ten belope van de vooruitbetaalde uitvoerrestituties verhaal te nemen op de zekerheden. Tegelijk gaf de High Court een beschikking waarbij het de Intervention Board werd verboden de waarborgen verbeurd te verklaren of te trachten dit te doen. Op 22 oktober 1996 verzocht de Intervention Board om intrekking van het verlof tot „judicial review" en van de beschikking. In het kader van die procedure heeft de High Court besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„1) Zijn de artikelen 23 en 33 van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie, zoals gewijzigd, van toepassing wanneer goederen in transito in het kader van uitvoer naar derde landen wegens overmacht naar de lidstaat van uitvoer worden teruggebracht, of zijn zij enkel van toepassing wanneer de goederen in een ander derde land zijn ingevoerd dan door de exporteur oorspronkelijk aan de bevoegde instanties is opgegeven?

2) Mogen in omstandigheden waarin

a) bij beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 de uitvoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk naar derde landen was verboden;

b) ook een aantal derde landen de invoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk had verboden;

c) op het tijdstip van genoemde beschikking de exporteurs doende waren de goederen naar derde landen te vervoeren;

d) deze exporteurs gedwongen waren het rundvlees naar het Verenigd Koninkrijk terug te zenden;

e) de exporteurs voor de betrokken uitvoertransacties vooruitbetaalde uitvoerrestituties hadden ontvangen overeenkomstig verordening (EEG) nr. 565/80 van de Raad en verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie, zoals gewijzigd, en

f) de exporteurs verlies hebben geleden doordat zij het rundvlees niet op de betrokken uitvoermarkten konden verkopen,

die exporteurs de uitvoerrestituties op grond van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht — in het bijzonder overmacht, gewettigd vertrouwen, evenredigheid of billijkheid — geheel of gedeeltelijk behouden?

3) Indien op de tweede vraag wordt geantwoord, dat de exporteurs de betrokken uitvoerrestituties in beginsel geheel of gedeeltelijk mogen behouden, moeten zij deze dan verrekenen met hun inkomsten uit de afzet van het rundvlees in

het Verenigd Koninkrijk (bijvoorbeeld wanneer de oorspronkelijke verkoper krachtens een eigendomsvoorbehoud in het oorspronkelijke verkoopcontract het rundvlees van de exporteur moest terugnemen tegen volledige of gedeeltelijke terugbetaling van de oorspronkelijke verkoopprijs)?

4) Zijn beschikking 96/239/EG en/of verordening (EG) nr. 773/96 van de Commissie ongeldig voor zover daarin niet wordt bepaald, dat de exporteurs in de in de tweede vraag omschreven omstandigheden de uitvoerrestituties voor de betrokken exporten geheel of gedeeltelijk mogen behouden?"

De eerste vraag

21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 22 en 23 van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1615/90, aldus moeten worden uitgelegd, dat wanneer producten in het bijzonder als gevolg van overmacht hun land van bestemming niet bereiken, maar worden teruggezonden naar de lidstaat van uitvoer, de exporteur de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties moet terugbetalen.

22 Niet wordt betwist, dat van verzoeksters in het hoofdgeding geen van de in de artikelen 23 en 33 van verordening nr. 3665/87 voorziene boeten wordt gevorderd. De vraag moet dan ook aldus worden begrepen, dat zij uitsluitend betrekking heeft op de verplichting, de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties terug te betalen.

23 Ter terechtzitting hebben verzoeksters in het hoofdgeding gesteld, dat zij huns inziens de uitvoerrestituties zouden mogen behouden als vergoeding voor het verlies dat zij hebben geleden doordat het vlees naar het Verenigd Koninkrijk is teruggezonden.

24 Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk kan het geval waarin het vlees naar de lidstaat van uitvoer wordt teruggezonden, worden gelijkgesteld met een wijziging van bestemming tijdens het vervoer naar een land waarvoor geen restitutie bij uitvoer geldt. Bijgevolg zijn de artikelen 23 en 33 van verordening nr. 3665/87 van toepassing, alsook het door het Hof in het arrest van 28 maart 1996, Anglo Irish Beef Processors International e. a. (C-299/84, Jurispr. blz. I-1925), ontwikkelde beginsel dat het verschil tussen het vooruitbetaalde en het werkelijk verschuldigde restitutiebedrag moet worden terugbetaald.

25 De Commissie is van mening, dat verordening nr. 3665/87 duidelijk de terugbetaling van de uitvoerrestituties eist.

26 Opgemerkt zij, dat volgens verordening nr. 805/68 de toekenning van restituties bij de uitvoer van rundvlees, waarmee het verschil tussen de prijzen op de wereldmarkt en de prijzen in de Gemeenschap wordt overbrugd, de deelneming van de Gemeenschap aan de internationale handel in rundvlees dient veilig te stellen.

27 Verordening nr. 3665/87 stelt voor de betaling van de restituties als voorwaarde, dat is aangetoond dat het product het douanegebied van de Gemeenschap heeft verlaten en, in het geval van gedifferentieerde restituties, dat het product in een derde land is ingevoerd en dat de formaliteiten ten invoer tot verbruik zijn vervuld.

28 Wanneer de restitutievoeten verschillen naar gelang van het land van bestemming, heeft het feit dat het product in het bijzonder als gevolg van overmacht niet het voorziene land van bestemming bereikt, maar in een ander derde land wordt ingevoerd waarvoor een lagere restitutievoet geldt, tot gevolg, dat de exporteur het verschil tussen het bedrag op basis van de restitutievoet van het voorziene land van bestemming en het bedrag op basis van de restitutievoet van het land waarnaar het product uiteindelijk is uitgevoerd, moet terugbetalen.

29 Immers, omdat de daadwerkelijke toegang tot de markt van bestemming in beginsel afhangt van de vervulling van de formaliteiten ten invoer tot verbruik in het land van bestemming, belet de omstandigheid dat het product die bestemming niet heeft bereikt en als gevolg 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 (zie arrest Anglo Irish Beef Processors International e. a., reeds aangehaald, punt 23).

30 Dezelfde conclusie moet gelden, wanneer het product naar de lidstaat van uitvoer is teruggezonden. Alsdan zijn immers de formaliteiten ten invoer tot verbruik in het land van bestemming niet vervuld, wat belet dat het product met het oog op de betaling van de gedifferentieerde restitutie kan worden geacht te zijn ingevoerd in de zin van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 3665/87.

31 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat de artikelen 23 en 33 van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1615/90, aldus moeten worden uitgelegd, dat wanneer de goederen in het bijzonder als gevolg van overmacht het land van bestemming niet bereiken, maar naar de lidstaat van uitvoer worden teruggezonden, de exporteur de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties moet terugbetalen.

De tweede vraag

32 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of exporteurs van uit het Verenigd Koninkrijk afkomstig rundvlees de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties geheel of gedeeltelijk mogen behouden op grond van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht — in het bijzonder overmacht, gewettigd vertrouwen, evenredigheid of billijkheid — wanneer

a) de uitvoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk naar derde landen bij beschikking 96/239 is verboden;

b) ook een aantal derde landen de invoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk heeft verboden;

c) op het tijdstip van beschikking 96/239 de exporteurs doende waren de goederen naar derde landen te vervoeren;

d) deze exporteurs gedwongen waren het rundvlees naar het Verenigd Koninkrijk terug te zenden;

e) de exporteurs overeenkomstig de verordeningen nrs. 565/80 en 3665/87 voor de betrokken uitvoertransacties vooruitbetaalde uitvoerrestituties hadden ontvangen, en

f) de exporteurs verlies hebben geleden doordat zij het rundvlees niet op de betrokken uitvoermarkten konden verkopen.

33 Aangezien de gevolgen van overmacht in verordening nr. 3665/87 duidelijk en limitatief zijn opgesomd, moet deze vraag aldus worden begrepen, dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of, indien de door hem beschreven omstandigheden overmacht opleveren, verordening nr. 3665/87 gelet op de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht ongeldig is, voor zover ingevolge deze verordening de exporteurs de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties niet geheel of gedeeltelijk mogen behouden.

34 Voor de verwijzende rechter en ter terechtzitting hebben FCTL en Meatal betoogd, dat hun situatie vergelijkbaar was met die bedoeld in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 3665/87, volgens welke bepaling de restitutie wordt betaald

wanneer het product tijdens het vervoer als gevolg van overmacht verloren is gegaan. Zij wezen op de verschillen tussen de onderhavige zaak en de zaak Anglo Irish Beef Processors International e. a., reeds aangehaald, waarin het Hof oordeelde, dat de exporteur geen restitutie mag ontvangen tegen de voet die voor het land van bestemming geldt, wanneer het product als gevolg van overmacht dit land niet bereikt, maar naar een derde land wordt uitgevoerd. De onderhavige zaak is volgens hen in die zin verschillend, dat er in casu geen andere markt voor het Britse vlees bestond en de overmacht voortvloeide uit een gemeenschapshandeling, een geval waarover het Hof zich in de zaak Anglo Irish Beef Processors International e. a., reeds aangehaald, niet heeft uitgesproken.

35 Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk rechtvaardigt geen van de door de verwijzende rechter aangehaalde beginselen, dat de exporteurs de uitvoerrestituties geheel of gedeeltelijk mogen behouden. De gevolgen van overmacht worden omschreven in verordening nr. 3665/87 en bestaan enkel hierin, dat de boete niet behoeft te worden betaald. Evenmin is een beroep op het beginsel van het gewettigd vertrouwen mogelijk, daar er geen enkele grond was om iets anders te verwachten dan hetgeen nauwkeurig in de regeling is omschreven en door het Hof in zijn rechtspraak is bevestigd. Gelet op de werkelijke functie van het stelsel van de uitvoerrestituties, is de verplichting deze laatste zelfs in geval van overmacht terug te betalen, niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Ten slotte is de verplichting de als voorschot betaalde restituties terug te betalen, evenmin in strijd met het billijkheidsbeginsel. Integendeel, juist indien verzoeksters in het hoofdgeding de restituties mochten behouden, zouden zij onrechtmatig worden bevoordeeld ten opzichte van marktdeelnemers die hadden besloten hun vlees op de Britse markt te verkopen, of ten opzichte van hen die hadden besloten hun vlees uit te voeren zonder een voorschot op de restituties aan te vragen.

36 De Commissie is van mening, dat verordening nr. 3665/87 duidelijk is en dat overmacht noch het billijkheidsbeginsel wat dan ook kan afdoen aan de verplichting om de uitvoerrestituties terug te betalen. Met betrekking tot het vertrouwens- en het evenredigheidsbeginsel herinnert zij eraan, dat het Hof zich over die beginselen reeds heeft uitgesproken in het arrest Anglo Irish Beef Processors International e. a., reeds aangehaald.

37 Vooraf zij opgemerkt dat, anders dan FCTL en Meatal stellen, geen onderscheid behoeft te worden gemaakt tussen de onderhavige zaak en die welke door het Hof in het arrest Anglo Irish Beef Processors International e. a. is beslecht, niet omdat de overmacht het gevolg van een gemeenschapshandeling zou zijn, noch omdat er geen andere markt voor het uit het Verenigd Koninkrijk afkomstige vlees zou zijn geweest.

38 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet onder het begrip overmacht immers worden verstaan: abnormale en onvoorzienbare omstandigheden die onafhankelijk zijn van de wil van degene die zich erop beroept, en waarvan de gevolgen ondanks alle voorzorgsmaatregelen niet konden worden vermeden (zie met name arrest van 5 februari 1987, Denkavit, 145/85, Jurispr. blz. 565, punt 11).

39 Het maakt dus geen verschil of de overheidsmaatregel die in voorkomend geval een dergelijke overmacht kan opleveren, een door het land van bestemming uitgevaardigd verbod op de invoer van uit het Verenigd Koninkrijk afkomstig rundvlees is, dan wel een door de Gemeenschap uitgevaardigd uitvoerverbod, daar het in beide gevallen om omstandigheden gaat die onafhankelijk zijn van de wil van de exporteur.

40 Ook mag het begrip overmacht zelf niet worden verward met de mogelijke gevolgen ervan. Bijgevolg Is het van geen belang, dat er in casu geen andere markt was voor het door de landen van bestemming geweigerde vlees, anders dan in de zaak Anglo Irish Beef Processors International e. a., reeds aangehaald, waarin de exporteur het product naar een ander derde land had kunnen uitvoeren.

41 Wat de bepalingen van verordening nr. 3665/87 betreffende overmacht betreft, het is vaste rechtspraak, dat het begrip overmacht op de verschillende gebieden van het gemeenschapsrecht niet dezelfde inhoud heeft, zodat de betekenis ervan moet worden vastgesteld met inachtneming van het wettelijk kader waarin het effect dient te sorteren (zie met name arrest van 7 december 1993, Huygen e. a., C-12/92, Jurispr.

blz. I-6381, punt 30). Verordening nr. 3665/87 is dus niet in strijd met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, voor zover zij de gevolgen van overmacht op het gebied van de uitvoerrestituties omschrijft en beperkt.

42 Met betrekking tot de schending van het evenredigheidsbeginsel zij eraan herinnerd, dat het Hof in het arrest Anglo Irish Beef Processors International e. a., reeds aangehaald, punt 29, heeft geoordeeld, dat wanneer goederen als gevolg van overmacht niet hun land van bestemming bereiken, maar naar een ander derde land worden uitgevoerd waarvoor een lagere of geen restitutie bij uitvoer geldt, de verbeurte van een gedeelte van de zekerheid, overeenkomend met het verschil tussen het als voorschot betaalde en het werkelijk verschuldigde restitutiebedrag, zonder verdere boete, evenredig is aan het door de wetgever nagestreefde doel.

43 Er bestaat geen wezenlijk verschil tussen het geval waarin goederen worden uitgevoerd naar een derde land waarvoor geen restitutie bij uitvoer geldt, en het geval waarin de goederen naar de lidstaat van uitvoer worden teruggezonden. In geen van beide gevallen bereiken de producten immers de markt van bestemming om daar in het verkeer te worden gebracht.

44 Daaruit volgt, dat de vordering van terugbetaling van de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties wanneer de goederen naar de lidstaat van uitvoer worden teruggezonden, evenredig is aan het nagestreefde doel.

45 Met betrekking tot het vertrouwensbeginsel heeft het Hof eveneens geoordeeld, dat de bepalingen van de verordeningen nrs. 565/80 en 3665/87 geen andere gewettigde verwachting konden doen ontstaan dan een recht op restitutie binnen de daarvoor gestelde grenzen (zie arrest Anglo Irish Beef Processors International e. a., reeds aangehaald, punten 30-33).

46 Voorts zij eraan herinnerd, dat de in deze verordeningen opgenomen bepalingen inzake overmacht juist zijn vastgesteld om de marktdeelnemers te beschermen tegen de voor hen nadelige consequenties van abnormale omstandigheden die zij niet konden voorzien. Volgens deze bepalingen worden de exporteurs ontslagen van de verplichting een boete te betalen, doch niet van de verplichting de als voorschot ontvangen restituties terug te betalen.

47 Daaruit volgt, dat in de zaak in het hoofdgeding FCTL en Meatal, zelfs wanneer overmacht zou worden vastgesteld, geen gewettigd vertrouwen konden doen gelden op de mogelijkheid om de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties te behouden.

48 Met betrekking tot het argument, dat het onbillijk zou zijn, de exporteurs te dwingen om de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties terug te betalen, zij opgemerkt dat de billijkheid geen afwijking van de toepassing van de gemeenschapsbepalingen toelaat, behalve in de in de regeling voorziene gevallen of wanneer de regeling zelf ongeldig wordt verklaard.

49 Overigens zouden de exporteurs juist wanneer zij de als voorschot ontvangen restituties zouden mogen behouden, een onbillijk voordeel genieten ten opzichte van de exporteurs die niet om betaling van een voorschot hadden gevraagd en die dus geen enkele uitvoerrestitutie zouden ontvangen.

50 Bijgevolg moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat verordening nr. 3665/87 niet in strijd is met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht — in het bijzonder overmacht, gewettigd vertrouwen, evenredigheid of billijkheid — voor zover ingevolge deze verordening exporteurs van uit het Verenigd Koninkrijk afkomstig rundvlees de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties niet geheel of gedeeltelijk mogen behouden, wanneer

a) de uitvoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk naar derde landen bij beschikking 96/239 is verboden;

b) ook een aantal derde landen de invoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk heeft verboden;

c) op de datum van beschikking 96/239 de exporteurs doende waren de goederen naar derde landen te vervoeren;

d) deze exporteurs gedwongen waren het rundvlees naar het Verenigd Koninkrijk terug te zenden;

e) de exporteurs overeenkomstig de verordeningen nrs. 565/80 en 3665/87 voor de betrokken uitvoertransacties vooruitbetaalde uitvoerrestituties hadden ontvangen, en

f) de exporteurs verlies hebben geleden doordat zij het rundvlees niet op de betrokken uitvoermarkten konden verkopen.

De derde vraag

51 Met zijn derde vraag, gesteld voor het geval de exporteurs de restitutie geheel of gedeeltelijk zouden mogen behouden, wenst de verwijzende rechter te vernemen, of zij deze dan moeten verrekenen met hun inkomsten uit de afzet van het rundvlees in het Verenigd Koninkrijk.

52 Gelet op het antwoord op de eerste twee vragen, behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

De vierde vraag

53 In zijn vierde vraag oppert de verwijzende rechter twijfel omtrent de geldigheid van beschikking 96/239 en van verordening nr. 773/96, voor zover de exporteurs op grond van deze handelingen in de in de tweede vraag beschreven omstandigheden de uitvoerrestitutie niet geheel of gedeeltelijk mogen behouden.

Beschikking 96/239

54 Over de wettigheid van deze beschikking heeft het Hof zich uitgesproken in de arresten van 5 mei 1998, National Farmers' Union e. a. (C-157/96, Jurispr. blz. I-2211), en Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96, Jurispr. blz. I-2265).

55 Opgemerkt zij, dat verzoeksters in het hoofdgeding, die in de zaak National Farmers' Union e. a., reeds aangehaald, hebben geïntervenieerd, in die hoedanigheid eveneens bij de procedure voor het Hof betrokken waren.

56 Vastgesteld moet worden, dat zij in de onderhavige zaak geen middel hebben aangevoerd, dat niet eerder in het kader van de zaak National Farmers' Union e. a., reeds aangehaald, is onderzocht en dat de wettigheid van beschikking 96/239 kan aantasten.

57 Met betrekking tot deze vraag moet dus naar de arresten National Farmers' Union e. a. en Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, worden verwezen.

58 Bijgevolg moet worden geconcludeerd, dat op dit punt bij onderzoek van de gestelde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van beschikking 96/239 kunnen aantasten.

Verordening nr. 773/96

59 Volgens het Verenigd Koninkrijk rechtvaardigt niets de conclusie dat verordening nr. 773/96 onwettig zou zijn. Het recht voor de exporteurs om de restituties te behouden zou in strijd met het doel van het stelsel van de restituties zijn geweest. Bovendien viel het binnen de grenzen van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie om bij de vaststelling van die verordening niet in een dergelijke maatregel te voorzien.

60 De Commissie vraagt zich af, op welke grond verordening nr. 773/96 in strijd met het vertrouwens- of het evenredigheidsbeginsel zou zijn. Voorts stelt zij, dat een compensatie voor rundvlees dat zijn bestemming niet heeft kunnen bereiken, in strijd zou zijn met de regeling van de uitvoerrestituties, de doelstellingen van verordening nr. 3665/87, de rechtspraak van het Hof en het algemene nondiscriminatiebeginsel.

61 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat verordening nr. 773/96 bijzondere maatregelen bevat, die afwijken van verordening nr. 3665/87, zonder evenwel de exporteurs te ontslaan van de verplichting om de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties terug te betalen, wanneer de goederen niet in de derde landen van bestemming zijn ingevoerd en in het verkeer gebracht.

62 Zoals bij onderzoek van de tweede vraag is gebleken, verlangden de algemene beginselen van het gemeenschapsRecht — in het bijzonder overmacht, gewettigd vertrouwen, evenredigheid of billijkheid — niet, dat de exporteurs in de door de verwijzende rechter beschreven omstandigheden de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties geheel of gedeeltelijk mochten behouden.

63 Bijgevolg is verordening nr. 773/96 niet ongeldig, voor zover daarin niet wordt bepaald, dat de exporteurs in de in het antwoord op de tweede vraag beschreven omstandigheden de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties geheel of gedeeltelijk mogen behouden.

Kosten

64 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en 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 (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door de High Court of Justice, Queen's Bench Division, bij beschikking van 26 maart 1997 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) De artikelen 23 en 33 van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen

van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1615/90 van de Commissie van 15 juni 1990, moeten aldus worden uitgelegd, dat wanneer de goederen in het bijzonder als gevolg van overmacht het land van bestemming niet bereiken, maar naar de lidstaat van uitvoer worden teruggezonden, de exporteur de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties moet terugbetalen.

2) Verordening nr. 3665/87 is niet in strijd met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht — in het bijzonder overmacht, gewettigd vertrouwen, evenredigheid of billijkheid — voor zover ingevolge deze verordening exporteurs van uit het Verenigd Koninkrijk afkomstig rundvlees de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties niet geheel of gedeeltelijk mogen behouden, wanneer

a) de uitvoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk naar derde landen is verboden bij beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie;

b) ook een aantal derde landen de invoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk heeft verboden;

c) op de datum van beschikking 96/239 de exporteurs doende waren de goederen naar derde landen te vervoeren;

d) deze exporteurs gedwongen waren het rundvlees naar het Verenigd Koninkrijk terug te zenden;

e) de exporteurs voor de betrokken uitvoertransacties vooruitbetaalde uitvoerrestituties hadden ontvangen overeenkomstig verordening (EEG)

nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten en verordening nr. 3665/87,

f) de exporteurs verlies hebben geleden doordat zij het rundvlees niet op de betrokken uitvoermarkten konden verkopen.

3) Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van beschikking 96/239 kunnen aantasten.

Verordening (EG) nr. 773/96 van de Commissie van 26 april 1996 tot vaststelling van bijzondere maatregelen houdende afwijking van verordening (EEG) nr. 3665/87, verordening (EEG) nr. 3719/88 en verordening (EEG) nr. 1964/82 in de rundvleessector, is niet ongeldig voor zover daarin niet wordt bepaald, dat de exporteurs in de in het antwoord op de tweede vraag beschreven omstandigheden de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties geheel of gedeeltelijk mogen behouden.

Wathelet Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 september 1998.

De griffier

R. Grass

De president van de Eerste kamer

M. Wathelet