CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN van 29 oktober 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze zaak betreft een verzoek van het Finanzgericht München om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over het regime van actieve veredeling ingesteld door verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de regeling actieve veredeling [1], en verordening (EEG) nr. 3677/86 van de Raad van 24 november 1986 tot vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1999/85 betreffende de regeling actieve veredeling. [2] De gestelde vraag is gerezen in het kader van een geschil tussen Textilveredlungsunion GmbH & Co. KG (verzoekster in het bodemgeschil, hierna: „TVU") en het Hauptzollamt Nürnberg-Fürth (verweerster in het bodemgeschil).

Achtergrond

2. TVU verkreeg op 21 januari 1980 een vergunning voor actieve veredeling „voor eigen rekening (eigenveredeling)". [3] Bij haar verzoek om een dergelijke vergunning heeft TVU verklaard dat er geen veredelingshandelingen voor rekening van een in de Gemeenschap gevestigde opdrachtgever zouden worden verricht. Naar aanleiding van de op 1 januari 1988 in werking getreden verordening nr. 1999/85 werd de toegekende vergunning bij beschikking van 17 december 1987 herzien. Daarbij werd bepaald dat de veredeling „in eigenveredeling" moest worden verricht. [4]

Op 23 juli 1989 liet TVU garen dat door de eveneens Duitse firma Schäfer in Zuid-Korea was gekocht, opslaan in haar douane-entrepot. In oktober van datzelfde jaar liet het de douaneautoriteiten weten, 14 016 kg van dit garen in het vrije verkeer te hebben gebracht. Het betaalde de hiervoor verschuldigde douanerechten, doch vroeg op 15 december 1989 om terugbetaling van een deel van die rechten. Het voerde daarbij aan, een deel van hogergenoemde 14 016 kg geverfd en dus veredeld te hebben. Dit gebeurde in opdracht van Schäfer in het kader van een tussen TVU en Schäfer gesloten overeenkomst tot het verrichten van diensten.

3. Bij beschikking van 22 maart 1990 weigerde het Hauptzollamt Nürnberg-Fürth de gevraagde terugbetaling van douanerechten. Het stelde onder meer dat TVU geen afdoende vergunning had voor de veredeling in kwestie, vermits het die veredeling niet voor eigen rekening had uitgevoerd. Net

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — PB 1985, L 188, blz. 1.

2 — PB 1986, L 351, blz. 1. Deze verordening werd met ingang van 1 oktober 1991 vervangen door verordening (EEG) nr. 2228/91 van 26 juni 1991 tot vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad betreffende de regeling actieve veredeling (PB 1991, L 210, blz. 1).

3 — In de vergunning staat er in het Duits: „für eigene Rechnung (Eigenveredelung)".

4 — In het Duits: „in Eigenveredelung".

zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen voor het Hof, stelt het Hauptzollamt dat niet TVU maar haar opdrachtgever Schäfer een vergunning had moeten aanvragen voor de uitgevoerde veredeling. Artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86 bepaalt immers: „Wanneer de veredelingshandelingen plaatsvinden in het kader van een tussen twee in de Gemeenschap gevestigde personen gesloten overeenkomst tot loonveredeling, wordt de aanvraag voor de vergunning ingediend door de opdrachtgever of namens deze laatste."

4. TVU heeft voor het Hof schriftelijke noch mondelinge opmerkingen geformuleerd. Uit het verwijzingsvonnis valt echter af te leiden dat TVU betoogt dat de haar in 1987 toegekende vergunning voor eigenveredeling ook het veredelen van produkten voor rekening van een binnen de Gemeenschap gevestigde opdrachtgever omvat. Artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86 — waaruit integendeel zou blijken dat alleen een aan Schäfer (of diens vertegenwoordiger) verleende vergunning de in geding zijnde transactie kan dekken — zou in deze zaak om een dubbele reden niet kunnen worden toegepast. Vooreerst zou dit artikel geen afbreuk kunnen doen aan artikel 3, lid 2, van basisverordening nr. 1999/85, dat bepaalt dat „de vergunning [voor actieve veredeling] wordt afgegeven op verzoek van de persoon die veredelingshandelingen verricht of laat verrichten." [5] Bovendien zou er geen loonveredeling hebben plaatsgevonden in de zin van artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86. Artikel 5, lid 1, sub c, van laatstgenoemde verordening definieert „loonveredeling" immers als „elke veredelingshandeling uitgevoerd volgens de instructies en voor rekening van een buiten het douanegebied van de Gemeenschap gevestigde opdrachtgever (...)". In dit geval was de opdrachtgever echter binnen de Gemeenschap gevestigd.

5. Nadat haar bezwaarschrift was afgewezen, stelde TVU beroep in bij het Finanzgericht München, dat het Hof volgende prejudiciële vraag stelde:

„Moet artikel 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1999/85 junctis de artikelen 3, lid 7, en 5, lid 1, sub c, van verordening (EEG) nr. 3677/86 aldus worden uitgelegd, dat de vergunning voor actieve veredeling welke aan een persoon die niet-communautaire goederen voor eigen rekening be- of verwerkt, met het oog op eigenveredeling werd verleend, mede geldt voor de be- of verwerking van niet-communautaire goederen door deze laatste verricht op basis van een overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten gesloten met een in de Gemeenschap gevestigde opdrachtgever?"

6. Vooraleer een antwoord voor te stellen, wens ik te beklemtonen dat de aan het Hof gestelde vraag slechts één aspect van het bodemgeding betreft. Aan het Finanzgericht werd een vraag gericht tot terugbetaling van invoerrechten krachtens de artikelen 3 en 4 van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten. [6] Eén van de voorwaarden om dergelijke terugbetaling te bekomen is „dat de goederen op het ogenblik van hun aangifte voor het

5 — De vergunning wordt afgegeven, aldus artikel 3, lid 1, van dezelfde verordening, door de douaneautoriteit van de Lid-Staat waar de veredelingshandelingen effectief plaats hebben.

6 — PB 1979, L 175, blz. 1.

vrije verkeer bestemd waren om te worden geplaatst onder een andere douaneregeling [in dit geval: de regeling actieve veredeling] *waarvoor zij aan alle vereiste voorwaarden voldoen*" (cursivering van mij). [7] Het bezit van een geldige vergunning geldt als één van de voorwaarden die voor actieve veredeling vereist zijn. [8] De door het Finanzgericht gestelde prejudiciële vraag betreft enkel deze voorwaarde en meer bepaaldelijk de vraag of voor de in opdracht van Schäfer uitgevoerde veredelingshandelingen *überhaupt* een vergunning aan de veredelaar, TVU, kon worden afgeleverd. Naast deze vraag van gemeenschapsrecht is er de concrete vraag of de aan TVU in 1987 toegekende „eigenveredelings"-vergunning ook de in geding staande veredelingshandelingen kan dekken, met andere woorden of TVU binnen de termen is gebleven van de haar toegekende vergunning. Dit is een vraag die niet ter beoordeling staat van het Hof maar van de nationale rechter.

Verenigbaarheid van artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86 met artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1999/85

7. Tussen de verordeningen nrs. 1999/85 en 3677/86 bestaat er een verhouding basistekst-uitvoeringstekst. Dit blijkt reeds uit de titel van verordening nr. 3677/86 volgens dewelke deze verordening „bepaalde uitvoeringsbepalingen" bevat. Verordening nr. 1999/85 wordt trouwens uitdrukkelijk als „basisverordening" gedefinieerd [9], en geldt als rechtsgrondslag voor verordening nr. 3677/78. [10]

8. Volgens het Hauptzollamt en de Commissie kaderen de artikelen 3, lid 2, van verordening nr. 1999/85 en 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86 volledig binnen deze verhouding basisverordening-uitvoeringsverordening. Laatstgenoemd artikel zou het algemeen geformuleerde artikel 3, lid 2, van de basisverordening immers toepassen op de specifieke situatie waarin een overeenkomst tot loonveredeling gesloten werd tussen twee in de Gemeenschap gevestigde personen. Dit standpunt kan me niet overtuigen.

9. Artikel 31 van de basisverordening stelt een procedure vast volgens dewelke „de voor de toepassing van [verordening nr. 1999/85] *noodzakelijke* bepalingen" (cursivering van mij) moeten worden uitgevaardigd. Ik meen dat artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86 evenwel geen voor de toepassing van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1999/85 noodzakelijke bepaling uitmaakt. Dit laatste artikel laat immers aan duidelijkheid niets te wensen over en behoeft geen verdere uitvoering. Veeleer dan het artikel uit te voeren, perkt artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86 het toepassingsgebied ervan in en voorziet het in een regel die niet in overeenstemming is met de bewoording van het artikel. Terecht merkt het verwijzende rechtscollege ook op dat in de basisverordening nauwkeurig de bepalingen worden aangeduid voor dewelke verdere uitvoering via

7 — Artikel 4, sub a, van verordening nr. 1430/79.

8 — Zie artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1999/85.

9 — Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 3677/86.

10 — Zie de aanhef van verordening nr. 3677/86: „Gelet op verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de regeling actieve veredeling, inzonderheid op artikel 31". De aanhef verwijst eveneens in het algemeen naar het EEG-Verdrag, maar dergelijke verwijzing is te onnauwkeurig om als rechtsgrondslag in aanmerking te worden genomen (zie arrest van 26 maart 1987, zaak 45/86, Commissie/Raad, Jurispr. 1987, blz. 1493, r. o. 8 en 9).

de procedure van artikel 31 vereist is [11], en dat artikel 3, lid 2, geen dergelijke aanduiding bevat.

10. Om aan te tonen dat artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86 wel degelijk past binnen het door verordening nr. 1999/85 vastgestelde kader, voert de Commissie nog een ander argument aan. Zij meent dat de economische voorwaarden welke de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 1999/85 verbinden aan de afgifte van een vergunning voor actieve veredeling, *in het kader van een overeenkomst tot loonveredeling* enkel geverifieerd kunnen worden bij de opdrachtgever. Die zou ook het best geplaatst zijn om „alle waarborgen te bieden welke de douaneautoriteit dienstig acht" [12] en om te verzekeren dat „alle veredelingsprodukten voor de uitvoer (...) zijn bestemd". [13] Het zou dus niet meer dan logisch zijn dat niet de veredelaar, maar zijn opdrachtgever de vergunning in kwestie moet aanvragen.

Dit argument overtuigt me evenmin. De vervulling van economische en andere voorwaarden kan worden beoordeeld ongeacht door wie de gegevens worden verstrekt. In het geval van een veredelingsverhandeling die in opdracht geschiedt, kunnen die gegevens, naar gelang de aard, afkomstig zijn van zowel de opdrachtgever als de veredelaar. Dit belet niet dat zij ook dan door één persoon aan de douaneautoriteiten zouden worden overgemaakt. Het lijkt mij meest aangewezen te zijn dat dit de veredelaar is: zoals het verwijzende rechtscollege opmerkt, is het de douaneautoriteit van de Lid-Staat waar de veredelingshandelingen worden verricht, die de vergunning aflevert [14] en kan de naleving van de toegekende vergunning ook het best op die plaats gecontroleerd worden.

De Commissie beweert ook dat er bij de voorbereiding van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1999/85 een alternatieve tekst zou gecirculeerd hebben, volgens welke een vergunning voor actieve veredeling „in bijzondere gevallen" door de opdrachtgever zou moeten worden aangevraagd. In de eindredactie zou deze versie niet weerhouden zijn omdat ze overbodig werd geacht. De Commissie voert mijns inziens onvoldoende elementen aan ter staving van deze stelling. Bovendien staat geenszins vast dat een overeenkomst tot loonveredeling tussen twee binnen de Gemeenschap gevestigde personen beschouwd zou moeten worden als een „bijzonder geval" in de zin van voornoemde alternatieve tekst.

11. Ik concludeer derhalve dat artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86 meer inhoudt dan een loutere uitvoeringsbepaling van artikel 3, lid 2, van basisverordening nr. 1999/85 en integendeel in een afwijking voorziet van laatstgenoemde bepaling welke nergens in de basisverordening steun vindt. In die omstandigheden ben ik van oordeel dat artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86 niet richtinggevend mag zijn bij de interpretatie van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1999/85.

11 — Het gaat, naar blijkt uit de lezing van verordening nr. 1999/85, om artikel 1, lid 3, sub h; artikel 2, leden 2 en 4; artikel 6, lid 4; de artikelen 7, 8, 9, 12 en 13; artikel 14, lid 4; artikel 15, lid 2; artikel 18, lid 5; artikel 19, lid 2; artikel 21, lid 1, sub a; artikel 27, lid 2, en artikel 29, lid 2, van verordening nr. 1999/85.

12 — Zie artikel 4, sub b, van verordening nr. 1999/85.

13 — Zie artikel 8, lid 1, van verordening nr. 3677/86.

14 — Zie hierboven voetnoot 5.

12. Volledigheidshalve wil ik daaraan nog het volgende toevoegen. Ook als men zou oordelen dat, ingevolge artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86, niet de veredelaar maar enkel zijn opdrachtgever een vergunning voor actieve veredeling kan aanvragen, staat nog niet vast dat een overeenkomst, zoals *in casu*, tussen binnen de Gemeenschap gevestigde personen een overeenkomst tot loonveredeling uitmaakt in de zin van dat artikel. Een definitie van het begrip „loonveredeling" vindt men enkel in artikel 5, lid 1, onder c), van verordening nr. 3677/86, waar „onder ‚loonveredeling' wordt verstaan elke veredelingshandeling uitgevoerd volgens de instructies en voor rekening van *een buiten het douanegebied van de Gemeenschap gevestigde opdrachtgever* en in het algemeen slechts tegen betaling van de kosten van de verwerking van de rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking van de vergunninghouder gestelde invoergoederen" (cursivering van mij). Deze definitie stemt niet overeen met de door artikel 3, lid 7, van dezelfde verordening geviseerde situatie. Daar gaat het immers over „veredelingshandelingen [die] plaatsvinden in het kader van een *tussen twee in de Gemeenschap gevestigde personen* gesloten overeenkomst tot loonveredeling" (cursivering van mij).

Naast de hiervoor vastgestelde tegenstrijdigheid tussen artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1999/85 en artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86, toont ook deze tegenstrijdigheid aan dat de desbetreffende bepalingen van verordening nr. 3677/86 aan duidelijkheid te wensen overlaten. Het kan niet de bedoeling zijn de rechtsonderhorigen daarvan het slachtoffer te laten zijn. Bijgevolg is ter zake niet komen vast te staan dat TVU aan loonveredeling heeft gedaan in de zin van artikel 3, lid 7, van verordening nr. 3677/86 (in de veronderstelling — *quod non*: zie hiervoor punt 11 — dat dit artikel toch richtinggevend zou zijn).

Conclusie

13. Concluderend geef ik het Hof in overweging, aan het Finanzgericht München het volgende antwoord te geven:

„Artikel 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1999/85 junctis de artikelen 3, lid 7, en 5, lid 1, sub c, van verordening (EEG) nr. 3677/86 dient aldus te worden uitgelegd, dat de vergunning voor actieve veredelingshandelingen die plaatsvinden in het kader van een tussen twee in de Gemeenschap gevestigde personen gesloten overeenkomst tot veredeling, kan worden aangevraagd door de persoon die de veredelingshandelingen verricht of door deze die ze laat verrichten."