RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 148/87 *

I — Feiten en procesverloop

1. Op 28 september 1984 verzocht Th. Frydendahl Pedersen A/S, een Deense naamloze vennootschap die netten levert aan vissersvaartuigen (hierna: verzoekster), het douanekantoor Holstebro om terugbetaling van de bedragen die zij tussen 8 oktober 1980 en 14 juni 1984 aan invoerrechten over visnetten had betaald. Het ging om een bedrag van 1 756 932 DKR, vermeerderd met interessen. Tot staving van haar verzoek voerde verzoekster aan, dat het douanekantoor gedurende die vier jaar een onjuiste uitlegging had gegeven aan de betrokken bepalingen van gemeenschapsrecht.

2. Op 11 juni 1986 dienden de Deense autoriteiten bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen een verzoek in om toepassing van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB 1979, L 175, blz. 1). Volgens dit artikel kan tot terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten worden overgegaan in situaties die het gevolg zijn van buitengewone omstandigheden, die geen enkele nalatigheid of manipulatie van de zijde van de betrokkene inhouden.

3. In haar tot het Koninkrijk Denemarken gerichte beschikking van 26 februari 1987 verklaarde de Commissie, dat het verzoek om terugbetaling ongegrond was.

4. Van oordeel, dat haar rechten door de beschikking van de Commissie zijn aangetast, heeft verzoekster bij op 12 mei 1987 ter griffie van het Hof ingekomen verzoekschrift het onderhavige beroep ingesteld. Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, heeft het Hof besloten, de zaak naar de Eerste kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

— krachtens artikel 173 EEG-Verdrag nietig te verklaren de beschikking van de Commissie van 26 februari 1987 houdende vaststelling, dat terugbetaling van invoerrechten in verzoeksters geval niet gerechtvaardigd is — definitieve versie, aan verzoekster toegestuurd bij schrijven van het Deense Ministerie van Belastingen van 13 maart 1987;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten van het geding.

* Procestaal: Deens.

III — Middelen en argumenten van partijen

Verzoekster zet de feitelijke omstandigheden van het geding uiteen en voert vervolgens vier middelen aan.

Feitelijke omstandigheden

Vóór de toetreding van Denemarken tot de Europese Gemeenschappen vielen gewone leveringen van visnetten aan vissers niet onder de bepalingen inzake terugbetaling van douanerechten aan de scheepsbouw (artikel 77 van de Deense douanewet 1970).

De Deense versie van het GDT, die in werking trad op 1 januari 1973, week voor wat betreft Titel II A van de Inleidende Bepalingen af van de Franse versie, die luidde als volgt:

„*Produits destinés à certaines catégories de bateaux*:

La perception des droits de douane est suspendue en ce qui concerne les produits destinés à être incorporés dans les bateaux désignés dans le tableau ci-après, aux fins de leur construction, réparation, entretien ou transformation, ainsi que les produits destinés à l'armement ou à l'équipement de ces bateaux."

De woorden „entretien" en „armement" ontbraken in de Deense versie.

In 1978 werd de Deense versie in overeenstemming gebracht met de Franse.

In haar verzoekschrift merkt verzoekster op, dat zij zich tussen 1973 en 1984 meerdere malen tot de Deense douaneautoriteiten heeft gewend om opheldering te verkrijgen omtrent de tariefindeling van de visnetten die zij in de Gemeenschap invoerde met het oog op wederverkoop aan vissers. Van concurrenten had zij vernomen, dat de betrokken produkten in andere Lid-Staten waren vrijgesteld van invoerrechten.

In juni 1984 ontdekte zij, dat de Britse douaneautoriteiten de betrokken communautaire bepalingen, te weten verordening nr. 1535/77 van 4 juli 1977 houdende vaststelling van de voorwaarden en bepalingen waaraan bij invoer van bepaalde goederen, de toepassing van een gunstige tariefregeling in verband met hun bijzondere bestemming, is onderworpen (PB 1977, L 171, blz. 1), aldus uitlegden, dat visnetten bestemd voor gewone leveringen aan zeewaardige vaartuigen vrij van rechten konden worden ingevoerd. Daarop nam verzoekster contact op met de Deense autoriteiten en diende zij op 20 juni 1984 een vergunningaanvraag in op grond van verordening nr. 1535/77.

Na die vergunning te hebben verkregen, verzocht verzoekster het douanekantoor Holstebro op 28 september 1984 om terugbetaling van de tussen 8 oktober 1980 en 16 juni 1984 betaalde invoerrechten. Dit verzoek vormt het voorwerp van het onderhavige geschil.

De Commissie voegt aan deze uiteenzetting van de feiten door verzoekster het volgende toe.

Ook de Deense versie die tussen 1973 en 1978 gold en waarin de woorden „entretien" en „armement" ontbraken, gaf ondubbelzinnig te kennen dat de heffing van invoerrechten was geschorst voor produkten bestemd voor de uitrusting van de in de tabel genoemde schepen, en dat de schorsing dus niet beperkt was tot produkten die werden gebruikt voor de bouw, de verbouwing of de reparatie van die schepen. Het ontbreken van bedoelde woorden in de Deense versie heeft derhalve generlei betekenis, aangezien voor de betrokken visnetten de douanerechten waren geschorst omdat zij bestemd waren voor de „uitrusting".

Verordening nr. 2695/77 van de Commissie van 7 december 1977 houdende vaststelling van de voorwaarden en bepalingen waaraan bij invoer van produkten bestemd voor bepaalde categorieën vliegtoestellen of schepen, de toepassing van een gunstige tariefregeling is onderworpen (PB 1977, L 314, blz. 14), waarvan alle versies, met name de Deense, Engelse en Franse, overeenstemmen, bepaalt dat verordening nr. 1535/77 van de Commissie van toepassing is op „produkten welke bestemd zijn voor de uitrusting" van schepen.

Om in aanmerking te komen voor de gunstige regeling, moet de importeur evenwel een vergunning overleggen. Naar verzoekster zelf heeft verklaard, heeft zij vóór 20 juni 1984 geen vergunningaanvraag ingediend.

De vier middelen van verzoekster

1. *Ongeldigheid van verordening nr. 3799/86 van de Commissie, waarop de bestreden beschikking is gebaseerd*

De bestreden beschikking is gebaseerd op verordening nr. 3069/86 van de Raad van 7 oktober 1986 tot wijziging van verordening nr. 1430/79 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB 1986, L 286, blz. 1), alsmede op verordening nr. 3799/86 van de Commissie van 12 december 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de artikelen 4 bis, 6 bis, 11 bis en 13 van verordening nr. 1430/79 (PB 1986, L 352, blz. 19).

Volgens *verzoekster* is verordening nr. 3799/86 van de Commissie ongeldig, daar zij terugwerkende kracht verleent aan alle aanvragen waarop niet vóór 1 januari 1987 was beslist. Zij is ongeldig omdat artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 3069/86 van de Raad bepaalt, dat de bepalingen tot wijziging van verordening nr. 1430/79 van toepassing zijn op „verzoeken om terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten die op of na 1 januari 1987 bij de bevoegde autoriteiten worden ingediend". Artikel 13 van verordening nr. 3799/86 nu bepaalt, dat „deze verordening in werking treedt op 1 januari 1987". Derhalve is zij van toepassing op alle vóór 1 januari 1987 ingediende aanvragen, omdat men zich anders voor een juridische leemte gesteld zou zien. De vorige verordening van de Commissie (nr. 1575/80 van 20 juni 1980, PB 1980, L 161, blz. 13) was immers op die datum buiten werking getreden.

In de rechtspraak van het Hof is het beginsel neergelegd, dat gemeenschapsrechtelijke handelingen geen terugwerkende kracht mogen hebben. Meer in het bijzonder in het arrest van 16 februari 1982 (zaak 258/80, Rumi, Jurispr. 1982, blz. 487) heeft het Hof twee voorwaarden vermeld waaronder van dat verbod mag worden afgeweken, te weten wanneer het te bereiken doel zulks noodzakelijk maakt en het rechtmatig vertrouwen van betrokkenen naar behoren wordt gerespecteerd. In casu is aan geen van deze beide voorwaarden voldaan, zodat verordening nr. 3799/86 ongeldig is.

De *Commissie* bestrijdt om te beginnen, dat verordening nr. 3799/86 terugwerkende kracht heeft. Voorts heeft verzoekster niet één bepaling van die verordening genoemd, die tegen haar zou zijn gebruikt. In haar geheel genomen is de nieuwe verordening voor verzoekster gunstiger dan de oude. Op het enige punt waarop de twee verordeningen van de Commissie een verschil vertonen dat voor de onderhavige zaak van belang kan zijn, te weten de termijn voor beantwoording van aanvragen om terugbetaling, heeft de Commissie de strengste regel (termijn van vier maanden) toegepast.

2. (Subsidiair) *De bestreden beschikking berust op een onjuiste rechtsgrondslag*

Verzoekster betoogt dat de bestreden beschikking, die is vastgesteld op basis van de verordeningen nrs. 3069/86 van de Raad en 3799/86 van de Commissie, op een onjuiste rechtsgrondslag berust, daar verordening nr. 3069/86 niet van toepassing is op vóór 1 januari 1987 ingediende aanvragen.

De *Commissie* antwoordt hierop in hoofdzaak, dat uit de bestreden beschikking duidelijk blijkt dat zij verzoeksters geval heeft onderzocht aan de hand van de oude regels en dat zij de beschikking zelfs heeft gegeven binnen de (oude) termijn van vier maanden. Verordening nr. 3069/86 is enkel vermeld om de laatste wijziging van verordening nr. 1430/79 aan te geven. Verordening nr. 3069/86 is op verzoeksters geval niet van toepassing en de Commissie heeft haar beschikking gegeven krachtens verordening nr. 1430/79, in de versie die gold vóór de uit verordening nr. 3069/86 voortvloeiende wijzigingen. Om procedurele redenen moest de nieuwe verordening van de Raad in de litigieuze beschikking worden vermeld.

De Commissie bestrijdt ten slotte verzoeksters bewering, dat de Deense versie van de beschikking dermate ernstige redactionele onjuistheden bevat, dat zij onbegrijpelijk is.

3. (Meer sudsidiair) *De bestreden beschikking is onwettig wegens overschrijding van de in de verordeningen gestelde termijnen*

Volgens *verzoekster* is de termijn van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1575/80 van de Commissie van 20 juni 1980 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 van de Raad, zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening nr. 945/83 van de Commissie van 21 april 1983 (PB 1983, L 104, blz. 15), in casu door de Commissie overschreden. Deze viermaandelijkse termijn moet worden geacht te zijn vastgesteld, ten einde de burgers een redelijk snelle behan-

deling te verzekeren, zodat iedere verlenging is uitgesloten. Wanneer de termijn verstrijkt zonder dat de Commissie een beschikking heeft gegeven, moet terugbetaling plaatsvinden. In casu zond de Deense regering het verzoek op 11 juni 1986 aan de Commissie. Op 7 oktober 1986 verzocht de Commissie de Deense autoriteiten, het verzoek in te trekken en nadere gegevens te verstrekken. De Deense autoriteiten trokken hun verzoek formeel in en legden het op 28 oktober 1986 opnieuw aan de Commissie voor. Daarmee hebben de Commissie en de Deense autoriteiten onregelmatig gehandeld. Volgens verzoekster moeten het verzoek om intrekking van de Commissie en de intrekking door de Deense autoriteiten als ongeldige administratieve besluiten worden beschouwd.

De *Commissie* betoogt, dat zij van de Deense autoriteiten slechts zeer summiere gegevens over de zaak had ontvangen en derhalve om nadere gegevens moest vragen. Bijgevolg begon de termijn te lopen op 28 oktober 1986. Het verzoek, ontvangen op 19 juni 1986, werd op 12 september 1986 in het comité douanevrijstellingen behandeld. Op die datum bepaalde de toen geldende verordening nr. 1575/80 van de Commissie, dat beschikkingen van de Commissie krachtens artikel 13 van verordening nr. 1430/79 van de Raad moesten worden gegeven binnen vier maanden te rekenen vanaf de datum van binnenkomst van het verzoek. Uit ervaring was gebleken dat deze strikte regel in bepaalde gevallen tot een weinig bevredigende rechtssituatie leidde. De betrokken bepaling werd daarop gewijzigd bij verordening nr. 3799/86 van de Commissie, die in een termijn van zes maanden voorziet met de bepaling, dat „wanneer de Commissie de Lid-Staat om aanvullende gegevens heeft moeten verzoeken om een uitspraak te kunnen doen, de termijn van zes maanden wordt verlengd met de tijd die is verstreken tussen de datum van verzending door de Commissie van het verzoek om aanvullende gegevens en de datum van ontvangst van deze gegevens door de Commissie". Vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling werden eventuele moeilijkheden overwonnen door intrekking van het verzoek door de betrokken Lid-Staat, waarna het dossier opnieuw werd ingediend. Deze methode is weliswaar niet voorzien in de verordening, maar is niet in strijd met de letter noch met de geest ervan, daar een Lid-Staat een verzoek altijd kan intrekken. Voor het overige is van deze methode in een periode van zeven jaar slechts twee of drie keer gebruik gemaakt.

Ten slotte merkt de Commissie op dat zij, ter opheldering van de uiterst ingewikkelde feiten van de onderhavige zaak, verzoekster op 9 december 1986 heeft gevraagd, alle nuttige aanvullende documenten over te leggen, en dat verzoekster bij brief van 7 januari 1987 heeft geantwoord. Wanneer de Commissie echter niet over voldoende gegevens beschikt, is zij gehouden een verzoek af te wijzen. Zij heeft bij verzoekster en de Deense autoriteiten aangedrongen op aanvullende gegevens om zich te verzekeren van de feiten en om geen afwijzende beschikking te geven die eventueel onmiddellijk zou worden aangevochten voor het Hof, waar de feitelijke omstandigheden dan voor het eerst volledig zouden worden beoordeeld.

Volgens *verzoekster* gaat het in werkelijkheid om de vraag, of de Commissie of een Lid-Staat mag afwijken van een duidelijke regel die een termijn stelt, wanneer die regel derden rechten verleent en die afwijking plaatsvindt zonder voorafgaande raadpleging van die derden.

4. (Zeer subsidiair) *De beschikking moet nietig worden verklaard, daar in casu aan de voorwaarden voor terugbetaling is voldaan*

Volgens *verzoekster* zijn de twee voorwaarden van artikel 13 van verordening nr. 1430/79, te weten het bestaan van buitengewone omstandigheden en geen nalatigheid of manipulatie van de zijde van de betrokkene, in casu vervuld.

Buitengewone omstandigheden

Na een uitgebreide uiteenzetting van de feiten betoogt verzoekster in hoofdzaak, dat de betaling van de invoerrechten die zij thans terugvordert, het gevolg is van een onjuiste uitlegging door de Deense autoriteiten van de communautaire voorschriften. Deze onjuiste uitlegging vindt niet alleen haar weerslag in de Deense administratieve praktijk, maar ook in de nationale wettelijke voorschriften (bekendmakingen en mededelingen). Deze onjuiste uitlegging is het gevolg van een vertaalfout bij de Commissie, zowel in het GDT als in verordening nr. 1535/77 van 4 juli 1977 houdende vaststelling van de voorwaarden en bepalingen waaraan bij invoer van bepaalde goederen, de toepassing van een gunstige tariefregeling in verband met hun bestemming, is onderworpen (PB 1977, L 171, blz. 1).

De *Commissie* bestrijdt in hoofdzaak het belang van die vertaalfout. Ook indien de Deense autoriteiten onvolledige gegevens hadden verschaft over de geldende voorschriften, zou daarmee nog geen sprake zijn van buitengewone omstandigheden, daar de rechtssituatie niet dermate onduidelijk was dat particulieren hun rechten niet konden uitoefenen. De vraag moet worden opgelost op dezelfde manier als in verordening nr. 1697/79 voorzien voor navorderingen, dat wil zeggen géén terugbetaling indien de vergissing kon worden opgemerkt.

Geen nalatigheid of manipulatie

Verzoekster betoogt dat zij geen enkele reden had om de uitlegging die de Deense autoriteiten gaven aan de regeling van het gunstige tarief, in twijfel te trekken. Zij is een onderneming die de douanevoorschriften nauwkeurig bestudeert en derhalve geenszins nalatig is geweest door te vertrouwen op de uitlegging van de Deense douaneautoriteiten; indien deze niet zelf een juridische vergissing hadden begaan, zouden zij verzoekster op haar rechten hebben gewezen.

De *Commissie* wijst erop, dat verzoekster vóór 1984 nooit een vergunningaanvraag heeft ingediend, noch de Deense autoriteiten formeel en duidelijk om algemeen advies heeft gevraagd. Een specifiek voordeel voorzien in het gemeenschapsrecht, kan echter slechts op uitdrukkelijk verzoek van de betrokkene worden toegekend. De voorwaarde inzake het ontbreken van nalatigheid van de zijde van de importeur is in casu derhalve evenmin vervuld (daargelaten dat beide voorwaarden cumulatief zijn).

G. Bosco
rechter-rapporteur