ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

22 februari 2001 *

In zaak C-187/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), in het aldaar aanhangige geding tussen

Fazenda Pública

en

Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^da^,

in aanwezigheid van:

Ministério Público,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de regeling actieve veredeling (PB L 188, blz. 1), en met name artikel 11 daarvan,

* Procestaal: Portugees.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, kamerpresident, R. Schintgen (rapporteur) en N. Colneric, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: R. Grass,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^{da}, vertegenwoordigd door Á. Caneira, advogado,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes en Â. Seiça Neves alsmede door T. Missionário als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en C. Vasak als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Tricot en M. Afonso als gemachtigden,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 december 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 28 april 1999, bij het Hof ingekomen op 20 mei daaraanvolgend, heeft het Supremo Tribunal Administrativo krachtens artikel 234 EG vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de regeling actieve veredeling (PB L 188, blz. 1), en met name artikel 11 daarvan.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de kaasfabriek Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^{da} (hierna: „Eru Portuguesa") en Fazenda Pública (belastingdienst) over de opbrengst die in het kader van de regeling actieve veredeling is vastgesteld voor de verwerking van door Eru Portuguesa ingevoerde kaas tot geraspte kaas.

Toepasselijke bepalingen

3 Artikel 1, leden 2 en 3, van verordening nr. 1999/85 luidt:

„2. Onverminderd het bepaalde in artikel 2, kunnen onder de regeling actieve veredeling, overeenkomstig de bepalingen van deze verordening, de volgende goederen in het douanegebied van de Gemeenschap worden bewerkt, teneinde er één of meer veredelingshandelingen te ondergaan:

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

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

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

[...]

h) *veredelingshandelingen:*

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

— verwerking van goederen;

— herstelling van goederen, daaronder begrepen revisie en afstelling;

— aanwending van bepaalde goederen, aangewezen volgens de procedure van artikel 31, leden 2 en 3, die niet meer in de veredelingsproducten voorkomen maar die de vervaardiging van deze producten mogelijk maken of vergemakkelijken, zelfs indien deze goederen tijdens hun aanwending geheel of gedeeltelijk verdwijnen;

i) *veredelingsproducten*: alle producten die het resultaat zijn van veredelingshandelingen;

[...]

p) *opbrengst:* de hoeveelheid of het percentage veredelingsproducten verkregen bij de veredeling van een bepaalde hoeveelheid invoergoederen."

4 Artikel 3 van verordening nr. 1999/85, dat is opgenomen in titel II, „Afgifte van de vergunning", luidt:

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

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

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

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

5 De artikelen 11 en 12 van verordening nr. 1999/85, die eveneens deel uitmaken van titel II, luiden:

„*Artikel 11*

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

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

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

Artikel 12

De gevallen waarin de vergunning wordt ingetrokken of waarin wordt geconstateerd dat deze nietig is, alsmede de daaruit voortvloeiende gevolgen, worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 31, leden 2 en 3."

6 De artikelen 15 en 17 van verordening nr. 1999/85, die deel uitmaken van titel III, „Werking van de regeling", luiden:

„*Artikel 15*

1. Onverminderd het bepaalde in lid 2, stelt de douaneautoriteit de opbrengst van de handeling vast of, eventueel, de wijze waarop deze opbrengst wordt vastgesteld. Deze opbrengst wordt vastgesteld op basis van de werkelijke omstandigheden waaronder de veredelingshandeling plaatsvindt of zal plaatsvinden.

[...]

Artikel 17

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

7 Bijlage II bij verordening (EEG) nr. 3677/86 van de Raad van 24 november 1986 tot vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1999/85 (PB L 351, blz. 1) bevat een model van de aanvraag om een vergunning en een model van de vergunning tot actieve veredeling. Beide modellen bevatten een rubriek 6, respectievelijk genaamd „Opbrengstpercentage" en „Opbrengstpercentage of wijze waarop dit percentage wordt vastgesteld", met een voetnoot, die bij het model van de aanvraag om een vergunning luidt: „Het voorziene opbrengstpercentage opgeven of een voorstel doen voor het

vaststellen van dit percentage", en bij het model van de vergunning: „Het opbrengstpercentage aangeven of de wijze waarop het douanekantoor dat aangewezen is voor de controle van de regelmatigheid van het verloop van de veredelingshandelingen dit percentage moet vaststellen [...]"

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

8 De feiten van het hoofdgeding, zoals die door de nationale rechter in zijn verwijzingsbeschikking als bewezen worden beschouwd, kunnen als volgt worden samengevat.

9 In maart en april 1988 voerde Eru Portuguesa een aantal kisten en dozen voor verwerking bestemde kaas in. Deze invoer vond plaats in het kader van de regeling actieve veredeling, waarvoor een vergunning was afgegeven door de Portugese douaneautoriteiten. Op verzoek van Eru Portuguesa was in deze vergunning de opbrengst van de verwerking van de ingevoerde kaas tot geraspte kaas vastgesteld op 97 %.

10 Tijdens een controle bij de installaties van Eru Portuguesa op verzoek van de staatssecretaris van Belastingzaken op 31 augustus 1998 werd vastgesteld, dat bij de betreffende kaassoort slechts 1 % afval overbleef, zodat de opbrengst 99 % bedroeg, en niet 97 % zoals in de vergunning werd aangegeven. De controle werd op 12 juni 1990 beëindigd.

11 Vanaf 30 november 1988 verlaagde Eru Portuguesa de waarde van geraspte kaas op basis van een afvalpercentage van 1 %. Bovendien gaf Eru Portuguesa bij latere vergunningaanvragen in het kader van de regeling actieve veredeling voor geraspte kaas een opbrengst van 99 % en een afvalpercentage van 1 % op.

12 Op grond van de constateringen bij genoemde controle stelde de douane de aanslag vast voor de hoeveelheid grondstoffen overeenkomend met de 2 % te veel gedeclareerd afval, en sommeerde zij Eru Portuguesa in januari 1992 deze rechten te betalen.

13 Aangezien het beroep van Eru Portuguesa tegen de aanslag van de Chefe da Delegaçao Aduaneira do Jardim do Tabaco (bevoegd douanekantoor) bij het Tribunal Fiscal Aduaneiro te Lissabon (Portugal) ongegrond was verklaard, ging Eru Portuguesa in hoger beroep bij het Tribunal Tributário de Segunda Instância.

14 Laatstgenoemd gerecht was van oordeel, dat artikel 11 van verordening nr. 1999/85 alleen betrekking heeft op de voorwaarden voor de afgifte van de vergunning en niet op het opbrengstpercentage van de veredelingshandeling, dat verband houdt met de uitvoering van de regeling. Het leidde daaruit af, dat genoemde bepaling de douaneautoriteit niet toestaat eenzijdig het door haar vastgestelde opbrengstpercentage te wijzigen en dat het, indien het hoger blijkt dan voorzien, slechts kan worden verhoogd bij de afgifte van latere vergunningen. Het verklaarde het hoger beroep daarom gegrond en vernietigde het bestreden vonnis en de aanslag in kwestie.

15 In de hogere voorziening die zij bij het Supremo Tribunal Administrativo tegen het arrest van het Tribunal Tributário de Segunda Instância instelde, betwistte Fazenda Pública met name de uitlegging door laatstgenoemde rechterlijke instantie van verordening nr. 1999/85. In dit verband verklaarde zij dat deze bepaling de douaneautoriteiten toestaat het opbrengstpercentage onmiddellijk te wijzigen zonder latere vergunningen af te wachten, indien de omstandigheden op basis waarvan de vergunning is afgegeven, gewijzigd blijken.

16 In deze omstandigheden heeft het Supremo Tribunal Administrativo besloten de behandeling van de zaak te schorsen en de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen:

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

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

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

4) Staan het rechtszekerheidsbeginsel en de bepalingen van de regeling actieve veredeling er niet aan in de weg, dat de bevoegde douaneautoriteit het in de vergunning vastgestelde opbrengstpercentage eenzijdig wijzigt, indien wordt bewezen, dat die douaneautoriteit het functioneren van de betrokken onderneming vanaf de inwerkingtreding van de regeling in Portugal (in 1986) nauwlettend volgde en controleerde?"

De eerste, de tweede en de derde vraag

17 Met de eerste drie vragen, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 11 van verordening nr. 1999/85 aldus moet worden uitgelegd, dat het niet alleen betrekking heeft op de voorwaarden en vereisten voor de afgifte van de vergunning voor de regeling actieve veredeling, maar ook op de voorwaarden voor het gebruik of de toepassing van deze regeling die in de vergunning aan de houder ervan zijn opgelegd, en of de douaneautoriteit derhalve eenzijdig het opbrengstpercentage kan wijzigen dat zij bij de afgifte van de vergunning had vastgesteld, indien bij de toepassing van de regeling blijkt dat het behaalde opbrengstpercentage hoger is dan in de vergunning is vastgesteld.

18 In dat verband zij eraan herinnerd dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1999/85 uitdrukkelijk bepaalt, dat de voorwaarden waaronder de regeling actieve veredeling wordt gebruikt, in de vergunning worden vastgesteld.

19 Bovendien waar daarin is bepaald dat de houder van een vergunning de douaneautoriteit mededeling dient te doen van elk feit dat zich voordoet na afgifte van de vergunning en dat gevolgen kan hebben voor de handhaving of de inhoud van de vergunning, verplicht artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1999/85 bedoelde houder de douaneautoriteit niet alleen iedere wijziging te melden betreffende de voorwaarden waaraan voor de afgifte en het handhaven van de vergunning moet worden voldaan, maar ook alle wijzigingen in verband

met de in de vergunning vastgestelde voorwaarden waaronder de actieve veredelingshandelingen moeten worden uitgevoerd.

20 Een van die voorwaarden is blijkens artikel 15, lid 1, van verordening nr. 1999/85 de opbrengst van de handeling.

21 Overigens wordt volgens dezelfde bepaling de opbrengst van de handeling vastgesteld op basis van de werkelijke omstandigheden waaronder de veredelingshandeling plaatsvindt of zal plaatsvinden.

22 Hieruit volgt, dat artikel 11, lid 3, van verordening nr. 1999/85, waarin wordt bepaald dat de douaneautoriteit de vergunning moet wijzigen indien de omstandigheden op grond waarvan de vergunning is verleend een wijziging ondergaan, eveneens doelt op de omstandigheden van het gebruik of de toepassing van de regeling actieve veredeling, met inbegrip van de opbrengst.

23 Deze uitlegging stemt bovendien overeen met de doelstellingen van de regeling actieve veredeling die bij verordening nr. 1999/85 is ingesteld.

24 Zoals het Hof reeds heeft geconstateerd, is deze regeling ingevoerd teneinde ondernemingen in de Gemeenschap die goederen uit derde landen gebruiken voor het vervaardigen van voor uitvoer bestemde producten, in internationaal verband niet te benadelen, door hun de mogelijkheid te verschaffen deze goederen onder dezelfde voorwaarden te verwerven als ondernemingen buiten de Gemeenschap.

Op grond van deze regeling kunnen uit derde landen ingevoerde goederen worden vrijgesteld van douanerechten wanneer zij in de Gemeenschap bepaalde bewerkingen of verwerkingen ondergaan en vervolgens als veredelingsproducten opnieuw uit de Gemeenschap worden uitgevoerd (arrest van 29 juni 1995, Temic Telefunken, C-437/93, Jurispr. blz. I-1687, punten 18 en 19).

25 Bovendien volgt uit de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 1999/85, dat voor de verwezenlijking van het aldus gestelde doel en tevens ter voorkoming van misbruik van dit systeem, moet worden voorzien in een geheel van regels die samen de regeling actieve veredeling vormen.

26 Dit doel kan alleen worden bereikt indien de ondernemingen in de Gemeenschap die van de regeling actieve veredeling gebruikmaken, daadwerkelijk tot de beoogde uitvoer overgaan en de voorschriften van deze regeling volledig naleven. Zoals de Franse regering in haar schriftelijke opmerkingen met recht heeft benadrukt, is dit niet het geval indien, met name, het opbrengstpercentage van een actieve veredelingshandeling niet met het werkelijke percentage overeenkomt en in die omstandigheden een deel van de ingevoerde producten, in dit geval het deel dat overeenkomt met het verschil tussen het voorziene percentage en het werkelijke percentage, niet is uitgevoerd maar in het communautaire douanegebied in de handel is gebracht zonder dat er op enig moment invoerrechten zijn betaald.

27 Gelet op een en ander, moet op de eerste drie vragen worden geantwoord, dat artikel 11 van verordening nr. 1999/85 aldus moet worden uitgelegd, dat het niet alleen betrekking heeft op de voorwaarden en vereisten voor de afgifte van de vergunning voor de regeling actieve veredeling, maar ook op de voorwaarden voor het gebruik of de toepassing van deze regeling die in de vergunning aan de houder ervan zijn opgelegd, zodat de douaneautoriteit eenzijdig het opbrengstpercentage kan wijzigen dat zij bij de afgifte van de vergunning had vastgesteld, indien bij de toepassing van de regeling blijkt dat het behaalde opbrengstpercentage hoger is dan in de vergunning is vastgesteld.

De vierde vraag

28 Met zijn vierde vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of verordening nr. 1999/85 dan wel het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen verzet dat de bevoegde douaneautoriteit het door haar in de vergunning vastgestelde opbrengstpercentage eenzijdig wijzigt, indien is bewezen dat die douaneautoriteit het functioneren van de vergunninghouder vóór de afgifte van die vergunning nauwlettend volgde en controleerde.

29 In de eerste plaats zij er aan herinnerd, dat de vergunning wordt afgegeven op verzoek van degene die deze veredelingshandelingen verricht of laat verrichten en die op grond van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1999/85 verplicht is om bij zijn verzoek alle inlichtingen te verschaffen welke nodig zijn voor de afgifte van de vergunning, met inbegrip van de opbrengst; bovendien dient de houder van een vergunning op grond van artikel 11, lid 2, van deze verordening de douaneautoriteit mededeling te doen van elk feit dat zich voordoet na afgifte van de vergunning en dat gevolgen kan hebben voor de handhaving of de inhoud van de vergunning.

30 Vervolgens kan de douaneautoriteit op grond van artikel 17 van verordening nr. 1999/85 alle toezichts- en controlemaatregelen nemen die zij noodzakelijk acht voor de juiste toepassing van deze verordening door de vergunninghouder. Zoals uit het antwoord op de eerste drie prejudiciële vragen blijkt, mag de douaneautoriteit bovendien eenzijdig het opbrengstpercentage wijzigen dat zij bij de afgifte van de vergunning had vastgesteld, indien bij de toepassing van de regeling actieve veredeling blijkt, dat de behaalde opbrengst hoger is dan in de vergunning was vastgesteld.

31 Tot slot worden in artikel 12 van verordening nr. 1999/85 uitdrukkelijk de gevallen bepaald waarin de vergunning wordt ingetrokken of waarin wordt geconstateerd dat deze nietig is.

32 Uit een en ander volgt, dat de vergunning slechts wordt afgegeven indien de vergunninghouder zich bij de door hem verrichte handelingen aan de hieraan verbonden voorwaarden houdt en dit kan worden geverifieerd door de douaneautoriteit, die bevoegd is om alle daartoe noodzakelijke toezichts- en controlemaatregelen te nemen.

33 De afgifte van een vergunning actieve veredeling kan bij de houder ervan dus geen gewettigd vertrouwen wekken dat de daarin bepaalde voorwaarden ongewijzigd blijven indien tijdens de toepassing van de regeling blijkt, dat de omstandigheden zijn gewijzigd.

34 Dit zou ook het geval zijn indien was bewezen dat de douaneautoriteit, vóór de afgifte van een nieuwe vergunning, op grond van artikel 17 van verordening nr. 1999/85 bij de aanvrager toezichts- en controlemaatregelen had genomen om na te gaan of de regeling actieve veredeling in het kader van eerdere vergunningen naar behoren was toegepast.

35 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt namelijk, dat een ondernemer ten aanzien van wie een nationale instantie besluiten heeft genomen die niet in overeenstemming waren met een duidelijke en ondubbelzinnige regel van gemeenschapsrecht, niet de legitieme verwachting mag koesteren, dat diezelfde instantie nogmaals een besluit vaststelt dat in strijd is met het gemeenschapsrecht (zie in die zin arrest van 16 december 1997, Fábrica de Queijo Eru Portuguesa, C-325/96, Jurispr. blz. I-7249, punt 22).

36 Op de vierde vraag moet derhalve worden geantwoord, dat verordening nr. 1999/85, noch het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen verzet dat de bevoegde douaneautoriteit het door haar in de vergunning vastgestelde opbrengstpercentage eenzijdig wijzigt, ook wanneer bewezen is dat die douaneautoriteit de activiteiten van de vergunninghouder vóór de afgifte van die vergunning nauwlettend heeft gevolgd en gecontroleerd.

Kosten

37 De kosten door de Portugese en de Franse regering alsmede 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 (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het Supremo Tribunal Administrativo bij vonnis van 28 april 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 11 van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de regeling actieve veredeling moet aldus worden uitgelegd, dat het niet alleen betrekking heeft op de voorwaarden en vereisten voor de afgifte van de vergunning voor de regeling actieve veredeling, maar ook op de voorwaarden voor het gebruik of de toepassing van deze regeling die in de vergunning aan de houder ervan zijn opgelegd, zodat de douaneautoriteit eenzijdig het opbrengstpercentage kan wijzigen dat zij bij de afgifte van de vergunning had vastgesteld, indien bij de toepassing van de regeling blijkt dat het behaalde opbrengstpercentage hoger is dan in de vergunning is vastgesteld.**

2) **Verordening nr. 1999/85, noch het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich ertegen, dat de bevoegde douaneautoriteit het door haar in de vergunning vastgestelde opbrengstpercentage eenzijdig wijzigt, ook wanneer bewezen is dat die douaneautoriteit de activiteiten van de vergunninghouder vóór de afgifte van die vergunning nauwlettend heeft gevolgd en gecontroleerd.**

Skouris Schintgen Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 februari 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Tweede kamer

V. Skouris