# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 26 september 1989 *

*Mijnheer de President*
*mijne heren Rechters*

1. Bessin et Salson SA (hierna: verzoekster) is een Frans confectiebedrijf dat vanaf 1973 vanuit Frankrijk stoffen naar Tanger (Marokko) zond ter vervaardiging van kleding, die onder de tussen de Gemeenschap en Marokko geldende regelingen voor passief veredelingsverkeer vervolgens weer naar Frankrijk werd teruggezonden. (De bepalingen van deze regelingen zijn in het rapport ter terechtzitting opgenomen.) Om in aanmerking te kunnen komen voor vrijstelling van douanerechten krachtens deze regeling, moeten de goederen vergezeld gaan van een door de Marokkaanse autoriteiten afgegeven certificaat inzake goederenverkeer (thans bekend als een EUR 1-certificaat). Een door de Franse douaneautoriteiten in 1976 verrichte controle van verzoeksters boekhouding bracht aan het licht, dat dergelijke certificaten ontbraken. In 1977 eisten de Franse douaneautoriteiten betaling van invoerrechten voor de reeds uit Marokko heringevoerde goederen en voor alle nog lopende herinvoertransacties. Verzoekster verzocht de Marokkaanse autoriteiten om afgifte van certificaten inzake goederenverkeer voor zowel lopende als afgehandelde transacties, maar om nog steeds onbekende redenen was zij jarenlang niet in staat deze certificaten te verkrijgen. Uiteindelijk werden wel certificaten afgegeven voor de herinvoertransacties vanaf juli 1980, maar voor de transacties tussen 1973 en die datum werden de certificaten pas achteraf, in 1984, door de Marokkaanse autoriteiten geleverd.

2. Intussen, op 29 april 1981, vroeg verzoekster de Franse douaneautoriteiten om terugbetaling van de tussen 1973 en juli 1980 betaalde invoerrechten ten bedrage van 2 949 614,77 FF. Nadat de betrokken certificaten aan hen waren voorgelegd, willigden de Franse douaneautoriteiten dit verzoek in 1984 gedeeltelijk in. Met toepassing van de in de Franse code des douanes vastgestelde verjaringstermijn van drie jaar (zie hiervoor het rapport ter terechtzitting), betaalden zij de invoerrechten terug over de aan het verzoek voorafgaande periode van drie jaar (dat wil zeggen 29 april 1978 tot 29 april 1981, een bedrag van 2 044 099,48 FF), maar weigerden terugbetaling over de periode vóór 29 april 1978 (een bedrag van 1 125 545,99 FF).

3. Op 30 december 1985 sprak verzoekster voor het tribunal d'instance te Parijs (1e arrondissement) de Franse douaneautoriteiten aan tot teruggaaf van de invoerrechten die waren betaald voor de periode tussen 25 februari 1974 en 28 april 1978. Verzoekster stelde, dat het onbillijk was om de douanerechten voor haar rekening te laten komen, nu het ontbreken van de benodigde certificaten uitsluitend te wijten was aan nalatigheid van de Marokkaanse autoriteiten. De Franse douaneautoriteiten beriepen zich op de in de Franse code des douanes vastge-

* Oorspronkelijke taal: Engels.

stelde verjaringstermijn van drie jaar. Ten einde aan de toepassing van deze nationale regels te ontkomen, deed verzoekster een beroep op het gemeenschapsrecht, in het bijzonder op artikel 19 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), dat bepaalt:

„Onder voorbehoud van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van artikel 5, lid 2, tweede alinea, en van artikel 10, lid 2, tweede alinea, kunnen de in deze verordening vastgestelde termijnen voor het indienen van het verzoek tot terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten niet worden verlengd, tenzij de betrokkene het bewijs levert dat hij door toeval of overmacht verhinderd was dit verzoek binnen de gestelde termijnen in te dienen."

Deze bepaling staat toe om af te wijken van met name de in artikel 2, lid 2, van de verordening vastgestelde termijn van drie jaar voor verzoeken tot terugbetaling van reeds betaalde, maar niet wettelijk verschuldigde invoerrechten. De verordening trad op 1 juli 1980 in werking (artikel 27). Artikel 19 werd vervolgens geschrapt en bij verordening nr. 3069/86 (PB 1986, L 286, blz. 1) werd in artikel 2 een soortgelijke regel ingevoegd.

4. Ten einde deze zaak te kunnen beslissen, besloot het tribunal d'instance bij vonnis van 14 oktober 1986, ingeschreven ter griffie van het Hof op 28 december 1987, het Hof de volgende vragen voor te leggen:

„1) Kan verordening nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten toepassing vinden, ingeval een importeur na de inwerkingtreding van de verordening bij de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat een verzoek tot terugbetaling van douanerechten indient, die vóór haar inwerkingtreding zijn voldaan ?

2) Zo ja, kan deze importeur zich dan beroepen op artikel 19 van de verordening, op grond waarvan de in artikel 2, lid 2, van de verordening voorziene termijn voor het indienen van een verzoek tot terugbetaling of kwijtschelding van douanerechten kan worden verlengd, indien de betrokkene het bewijs levert dat hij door toeval of overmacht — in casu de absolute onmogelijkheid voor de importeur om de certificaten EUR 1 van de bevoegde autoriteiten van het derde land te verkrijgen — verhinderd was dit verzoek binnen de gestelde termijnen in te dienen ?

3) Bij ontkennende beantwoording van de eerste en de tweede vraag: staan de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht niet in de weg aan nationale wettelijke bepalingen van een Lid-Staat, die voor verzoeken tot terugbetaling van ten onrechte geheven douanerechten een dwingende verjaringstermijn van drie jaar voorschrijven, ingeval het voor de importeur materieel onmogelijk was dit verzoek binnen de in de betrokken nationale wettelijke bepalingen gestelde termijnen in te dienen — niet door zijn eigen toedoen, maar omdat de bevoegde autoriteiten van een

derde land totaal in gebreke zijn gebleven hem de voor het betrokken verzoek vereiste certificaten EUR 1 te verstrekken — en hij de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staat telkens weer duidelijk heeft gemaakt, dat het hem volstrekt onmogelijk was de door de bevoegde autoriteiten van het derde land aan hem af te geven certificaten over te leggen, die — a posteriori geviseerd — eerst tien jaar na het begin van de invoertransacties zijn afgegeven ?

4) Bij bevestigende beantwoording van de eerste twee vragen of van de derde vraag: kan de importeur vergoeding van rente eisen over het bedrag van de door hem teruggevorderde douanerechten, en zo ja, vanaf welk tijdstip ?"

5. Wat de eerste vraag betreft, het verzoek tot terugbetaling is op 29 april 1981 door verzoekster ingediend, dus na de inwerkingtreding van verordening nr. 1430/79 (namelijk op 1 juli 1980), maar de betrokken rechten zijn betaald voor de periode tussen 1974 en 1978, dus vóór de inwerkingtreding van deze verordening. Verzoekster betoogt, dat de verordening van toepassing is ingeval de nationale douaneautoriteiten na de datum van de inwerkingtreding ervan een beslissing nemen over de terugbetaling van douanerechten. Dit zou betekenen, dat de verordening in deze zaak van toepassing is, aangezien het besluit tot weigering van terugbetaling was vervat in een brief van 2 juli 1984, ruim na de datum van inwerkingtreding van de verordening. De Franse regering en de Commissie menen evenwel, dat een dergelijke uitlegging zou neerkomen op een toepassing met terugwerkende kracht van de verordening, wat in strijd is met het gemeenschapsrecht. Zij menen beiden, dat de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord, dat wil zeggen dat de verordening onder de gegeven omstandigheden niet van toepassing is. Zij beroepen zich met name op de gevoegde zaken 212 tot en met 217/80 (Salumi, Jurispr. 1981, blz. 2735) en op zaak 113/81 (Reichelt, Jurispr. 1982, blz. 1957) ten betoge, dat de verordening enkel van toepassing is op toekomstige transacties en dat de relevante transacties de boeking (een begrip dat in artikel 1, lid 2, sub e van de verordening wordt gedefinieerd) of de betaling van het betrokken bedrag zijn: het indienen van een verzoek tot terugbetaling of de beslissing van de nationale douaneautoriteiten op een dergelijk verzoek zijn voor dit doel geen relevante transacties, en evenmin is van belang, of er nog een geding aanhangig is over een bedrag dat reeds is betaald of geboekt.

6. In het arrest Reichelt (r. o. 14 en 15) heeft het Hof beslist, dat verordening nr. 1430/79 enkel voor de toekomst geldt. In casu gaat het erom vast te stellen, welke gebeurtenis met het oog hierop relevant is. De bewoordingen van de verordening geven volgens mij voldoende houvast om dit vraagstuk op te lossen. Artikel 2, lid 2, eerste alinea bepaalt het volgende: „De terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten op grond van een van de in lid 1 vermelde redenen wordt toegestaan op een vóór het verstrijken van de termijn van drie jaar, te rekenen vanaf de datum waarop genoemde rechten door de met inning belaste autoriteiten zijn geboekt, bij het betrokken douanekantoor ingediend verzoek." Uit deze passage blijkt, dat de relevante gebeurtenis het tijdstip is, waarop de betrokken rechten „zijn geboekt".

7. Dat artikel 19 in dit verband moeten worden gelezen met inachtneming van het bepaalde in artikel 2, lid 2, wordt bevestigd door de bij verordening nr. 3069/86 aangebrachte wijziging. De vijfde overweging van de considerans van deze verordening luidt:

„Overwegende dat deze termijn (namelijk die in artikel 13), almede de in artikel 3, lid 2, tweede alinea, in artikel 5, lid 2, tweede alinea, in artikel 10, lid 2, tweede alinea, en in artikel 13, lid 2, tweede alinea, vastgestelde termijnen slechts in naar behoren gerechtvaardigde uitzonderlijke gevallen mogen worden overschreden; dat artikel 19 bijgevolg slechts van toepassing is op de in artikel 2 vastgestelde termijn; dat de tekst dan ook dient te worden vereenvoudigd door artikel 2 te wijzigen en artikel 19 te schrappen."

Dienovereenkomstig werd in artikel 1 van verordening nr. 3069/86 artikel 19 van verordening nr. 1430/79 geschrapt en na de eerste alinea van artikel 2, lid 2, ervan de volgende alinea ingevoegd:

„Deze termijn kan niet worden verlengd, behalve indien de betrokkene het bewijs heeft geleverd dat hij door toeval of overmacht verhinderd is geweest zijn verzoek binnen de gestelde termijn in te dienen."

De plaats van deze alinea en de uitdrukkelijke verwijzing naar „deze termijn" tonen zonder enige twijfel aan, dat de relevante termijn drie jaar is vanaf de datum waarop de rechten zijn geboekt.

8. „Boeking" wordt in artikel 1, lid 2, sub e, van verordening nr. 1430/79 gedefinieerd als „de administratieve handeling waardoor het door de bevoegde autoriteiten aan rechten bij invoer of uitvoer te heffen bedrag naar behoren wordt vastgesteld". Het lijkt mij redelijk om in deze zaak dit de relevante gebeurtenis te laten zijn, omdat op dat tijdstip de importeur of de exporteur voor het eerst kan weten, welk bedrag van hem wordt gevorderd, en kan overwegen of hij om terugbetaling of kwijtschelding ervan zal verzoeken. Eventueel kan als alternatief de datum van betaling van de betrokken bedragen worden genomen, maar dit verwerp ik om twee redenen. In de eerste plaats zou het in strijd zijn met de bewoordingen van de verordening. In de tweede plaats zou het minder bevredigend zijn om dit als uitgangspunt te kiezen, omdat de importeur of de exporteur de termijn eenzijdig zou kunnen verlengen door de betaling uit te stellen, wat tot ongelijkheden per geval zou kunnen leiden en minder rechtszekerheid zou bieden dan het criterium „boeking". Om dezelfde redenen sluit ik a fortiori de mogelijkheid uit om als relevante gebeurtenis de datum van het verzoek tot terugbetaling te gebruiken, en zeker de datum van de beslissing op een dergelijk verzoek; de laatste van deze twee mogelijkheden is overigens reeds uitdrukkelijk door het Hof verworpen in de zaak Reichelt (zie punt 2 van het dictum).

9. Ik ben dan ook van mening, dat verordening nr. 1430/79 enkel van toepassing is op verzoeken tot terugbetaling of kwijtschelding van rechten die zijn geboekt na de inwerkingtreding van deze verordening. De eerste vraag van het tribunal d'instance moet dus ontkennend worden beantwoord, des dat de verordening niet van toepassing is op een verzoek tot terugbetaling van rechten

die vóór de inwerkingtreding ervan zijn betaald.

10. Zelfs wanneer de verordening van toepassing zou zijn, zou verzoekster nog op twee andere moeilijkheden stuiten: in de eerste plaats bevat artikel 19 slechts een bevoegdheid en geen verplichting om af te wijken van de driejaarstermijn van artikel 2. In de tweede plaats zou de zaak geacht kunnen worden onder artikel 10, lid 1, sub e, van de verordening te vallen als een „bijzondere situatie", en niet onder de artikelen 2 en 19, waaruit op grond van artikel 10, lid 2, zou volgen, dat de basistermijn voor de indiening van verzoeken tot terugbetaling drie maanden is en geen drie jaar zoals op grond van artikel 2. Deze moeilijkheden doen zich evenwel niet voor wanneer, zoals ik voorstel, de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord. In dat geval behoeft de tweede vraag ook niet te worden behandeld.

11. Wat de derde vraag betreft voert verzoekster aan, dat indien de verordening niet van toepassing is, de algemene in het gemeenschapsrecht erkende rechtsbeginselen (in het bijzonder billijkheid, goede trouw, evenredigheid en gelijke behandeling), de toepassing uitsluiten van nationale wettelijke bepalingen die voor alle verzoeken tot teruggave van ten onrechte betaalde douanerechten voorzien in een dwingende verjaringstermijn van drie jaar, zelfs wanneer een importeur is verhinderd om een dergelijk verzoek binnen de voorgeschreven termijn in te dienen, niet door zijn eigen schuld maar door de nalatigheid van de bevoegde autoriteiten om de voor het verzoek benodigde EUR 1-certificaten af te geven, en wanneer de importeur de nationale autoriteiten steeds weer heeft duidelijk gemaakt, dat hij niet in staat was tot overlegging van deze certificaten die de autoriteiten van het derde land hem hadden moeten verstrekken en die pas achteraf, tien jaar nadat de betrokken invoer begon, werden afgegeven. De Franse regering en de Commissie stellen hiertegenover, dat bij gebreke van gemeenschapsregels inzake de teruggave van ten onrechte betaalde douanerechten (en volgens hen volgt uit hun voorgestelde antwoord op de eerste vraag, dat dergelijke gemeenschapsregels op het in deze zaak relevante tijdstip niet van kracht waren) de zaak zowel materieel als procedureel door het nationale recht wordt beheerst, mits de nationale regels er niet toe leiden, dat verzoeken krachtens het gemeenschapsrecht minder gunstig worden behandeld dan verzoeken krachtens het nationale recht of dat de uitoefening van door gemeenschapsrecht toegekende rechten onmogelijk wordt gemaakt. Naar de mening van de Commissie en de Franse regering is in deze zaak geen sprake van dit soort aspecten. Op het relevante tijdstip was het naar gemeenschapsrecht dus niet verboden om in het nationale recht van een Lid-Staat een verjaringstermijn van drie jaar voor te schrijven voor verzoeken tot teruggave van reeds betaalde, maar beweerdelijk niet verschuldigde douanerechten.

12. Mijns inziens blijkt uit 's Hofs rechtspraak duidelijk, dat bij gebreke van gemeenschapsregels inzake de terugbetaling of kwijtschelding van douanerechten de zaak door het nationale recht van de betrokken Lid-Staat wordt beheerst: zie met name rechtsoverweging 7 in zaak Reichelt en de zaken 33/76 (Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989), 45/76 (Comet, Jurispr. 1976, blz. 2043), en de gevoegde zaken 119 en 126/79 (Lippische Hauptgenossenschaft, Jurispr. 1980, blz. 1863). Zoals ik reeds met betrekking tot de eerste vraag heb op-

gemerkt, waren er op het relevante tijdstip geen communautaire rechtsregels op de zaak van toepassing. De kwestie van de verjaringstermijn werd toen dus door het nationale recht beheerst. Het Hof stelt in zijn rechtspraak twee voorwaarden aan de toepasselijkheid van het nationale recht in zulke omstandigheden: er mag niet worden gediscrimineerd tussen verzoeken krachtens het gemeenschapsrecht en soortgelijke verzoeken onder het nationale recht en de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht verleende rechten mag niet praktisch onmogelijk worden gemaakt: zie bij voorbeeld zaak 130/79 (Express Dairy Foods, Jurispr. 1980, blz. 1887). In casu is niet gesteld, dat de toepassing van de door de Franse wet voorgeschreven verjaringstermijn van drie jaar niet voldoet aan een van deze twee voorwaarden, en het is inderdaad moeilijk in te zien, hoe dat zou kunnen. Anderzijds berust de toepassing van deze verjaringstermijn naar mijn mening op het streven naar rechtszekerheid, dat de rechtsorde van de Gemeenschap en de rechtsstelsels van de Lid-Staten gemeen hebben. Bovendien lijkt de in de Franse wet voorgeschreven termijn van drie jaar redelijk en voldoende om de rechtsbescherming van de gemeenschapsonderdanen veilig te stellen, zeker wanneer men bedenkt, dat de door het Hof goedgekeurde verjaringstermijn in de zaak Comet dertig dagen bedroeg en in de zaak Rewe één maand of onder bepaalde omstandigheden één jaar. De in het gemeenschapsrecht erkende algemene rechtsbeginselen verbieden volgens mij dus niet om een verjaringstermijn van nationaal recht als de onderhavige toe te passen.

13. Indien de eerste en de derde vraag ontkennend worden beantwoord, zoals ik voorstel, behoeft de vierde vraag over de rente niet te worden behandeld.

14. Voor het geval deze vraag toch zou moeten worden behandeld, voert de Commissie aan, dat bij verzoeken om terugbetaling van douanerechten, het vergoeden van rente (evenals andere procedurele aspecten) niet door het gemeenschapsrecht, maar door het nationale recht wordt beheerst. Verzoekster betoogt daarentegen, dat aangezien de terugbetaling van de betrokken douanerechten wordt gedicteerd door een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht (het billijkheidsbeginsel), het gemeenschapsrecht ook verlangt, dat de importeur behoorlijk wordt gecompenseerd voor het feit, dat hij gedurende het geschil niet over zijn geld kon beschikken, en dat hij dus over ten onrechte betaalde douanerechten rente vergoed moet krijgen, te rekenen vanaf de datum van betaling van de rechten.

15. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt duidelijk, dat indien het gemeenschapsrecht niet toepasselijk is, de kwestie van de rente evenals die van de verjaringstermijnen wordt beheerst door nationaal recht: zie in het bijzonder de zaken 26/74 (Roquette, Jurispr. 1976, blz. 677 resp. 686, r. o. 12 en 13) en 130/79 (Express Dairy Foods, Jurispr. 1980, blz. 1901, r. o. 17). Mijns inziens is een dergelijke verwijzing naar het nationale recht in deze zaak echter niet nodig, omdat het gemeenschapsrecht niet verlangt, dat douanerechten worden terugbetaald die na het verstrijken van de in het nationale recht vastgestelde verjaringstermijn worden teruggevorderd.

16. Bijgevolg geef ik in overweging om op de vragen van het tribunal d'instance te antwoorden als volgt:

1) De bepalingen van verordening nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van de in- of uitvoerrechten zijn niet van toepassing ingeval een importeur na de inwerkingtreding van deze verordening bij de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat een verzoek heeft ingediend tot terugbetaling van douanerechten die vóór de inwerkingtreding ervan waren betaald.

2) Het is niet in strijd met de in het gemeenschapsrecht erkende algemene rechtsbeginselen, wanneer een Lid-Staat in zijn nationale wetgeving voorziet in een dwingende verjaringstermijn van drie jaar voor alle verzoeken tot terugbetaling van douanerechten, ook indien de importeur door omstandigheden buiten zijn wil was verhinderd om dit verzoek binnen die termijn in te dienen.