

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. F. MANCINI

van 11 februari 1988 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. In het kader van een geding tussen Hauptzollamt Hamburg-Jonas en de firma P. Krücken, te Mannheim, heeft het Bundesfinanzhof u een aantal vragen voorgelegd over de bepalingen inzake certificaten bij uitvoer van graan met voorfixatie van de restitutie en van het monetair compenserend bedrag (hierna: mcb). Deze vragen hebben in het bijzonder betrekking op artikel 16, lid 4, van verordening nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 (PB 1975, L 281, blz. 1) houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, en artikel 2, lid 3, van verordening nr. 243/78 van de Commissie van 1 februari 1978 (PB 1978, L 37, blz. 5), waarbij de vaststelling vooraf van de mcb's wordt ingevoerd en eveneens de geografische geldigheid van de uitvoercertificaten werd beperkt. De verwijzende rechter wil weten, of een dergelijke beperking ertoe leidt dat de vooraf vastgestelde restitutie bij uitvoer niet van toepassing is, wanneer de uitvoer plaatsvindt vanuit een andere Lid-Staat dan die welke bij de afgifte van het certificaat is aangegeven.

Zo ja, dan vraagt het Bundesfinanzhof of onder bepaalde voorwaarden op grond van het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen aan de exporteur niettemin de restitutie tegen de vooraf vastgestelde rentevoet moet worden toegekend.

2. In mei 1979 exporteerde firma Krücken 1 250 ton uit Frankrijk afkomstige gerst uit

de Bondsrepubliek Duitsland naar Zwitserland. De gerst was gekocht bij de Franse firma Unifrex die Krücken ook een uittreksel van het uitvoercertificaat voor deze partij had overgedragen. Dit uittreksel, waarop de vooraf vastgestelde restitutie en mcb's waren aangegeven, en waarop ook was vermeld „geldig in Frankrijk”, was door het bevoegde Franse orgaan, het Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), afgegeven aan de Franse firma Ramel die het op haar beurt had verkocht aan Unifrex.

Naar aanleiding van genoemde vermelding twijfelde de Duitse douanebeambte te Idar-Oberstein aanvankelijk, of de uitvoer op basis van een uittreksel als het onderhavige wel mogelijk was. De expeditie van Krücken (SGS Control GmbH, Mannheim) vestigde evenwel zijn aandacht op het bepaalde in artikel 16, lid 3, van verordening nr. 193/75 van de Commissie van 17 januari 1975 (PB 1975, L 25, blz. 10), volgens hetwelk „de... regelmatig afgegeven certificaten en uittreksels... in elk van de andere Lid-Staten dezelfde rechtsgevolgen hebben als de door de eigen autoriteiten van die Lid-Staten afgegeven documenten”. De betrokken ambtenaar liet daarop, hetzij omdat hij was overtuigd door de argumenten van zijn gesprekspartner, hetzij omdat in het uitvoercertificaat als land van bestemming Zwitserland was vermeld, zijn bezwaren vallen en vervulde de douaneformaliteiten.

Deze beslissing werd evenwel niet gebillijkt door de naasthogere douane-instantie. Op

* Vertaald uit het Italiaans.

grond van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 243/78, waarin de geldigheid van het uitvoercertificaat wordt beperkt tot de Lid-Staat die de aanvrager bij het indienen van de aanvraag heeft vermeld, weigerde namelijk het Hauptzollamt Hamburg-Jonas bij beschikking van 7 augustus 1979 het door Krücken overgelegde certificaat goed te keuren. Bijgevolg kende het Krücken slechts de mcb's en de restitutie toe overeenkomstig de tarieven die golden op het tijdstip waarop de gerst was ingeklaard en niet overeenkomstig de vooraf op het certificaat vastgestelde bedragen. Tegen deze beschikking diende Krücken eerst een administratieve klacht in en vervolgens stelde zij beroep in bij het Finanzgericht Hamburg. Het Finanzgericht wees de vordering toe, overwegende dat de beperking van de geografische geldigheid van een uitvoercertificaat met voorfixatie van de mcb's slechts betrekking had op deze mcb's en niet op de restituties bij uitvoer, waarvan het bedrag voor alle Lid-Staten even hoog is.

Tegen dit vonnis stelde het Hauptzollamt beroep tot „Revision” in bij het Bundesfinanzhof. Bij een eerste tussenarrest van 4 februari 1986 besliste dit, dat de toekenning van het in een uitvoercertificaat vooraf vastgestelde bedrag van de uitvoerrestitutie niet afhangt van de geografische geldigheid van dit document, willigde het een verzoek van het Hauptzollamt in en besloot het bij beschikking van 29 oktober 1986, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

- „1) Volgt uit het gemeenschapsrecht (artikel 2, lid 3, van verordening (EEG) nr. 243/78 en artikel 16, lid 4, van verordening (EEG) nr. 2727/75), dat bij de vaststelling van de uitvoerrestitutie voor een uit een Lid-Staat uitge-

voerd produkt de in een — bij de uitvoer overgelegd — certificaat vooraf vastgestelde uitvoerrestitutie niet mag worden toegepast, wanneer in het certificaat, waarin ook het monetair compenserende bedrag vooraf is vastgesteld, vermeld is dat het in een andere Lid-Staat geldt?

- 2) Zo ja, geldt in dat geval onder bepaalde voorwaarden het vertrouwensbeginsel, zodat de vooraf vastgestelde uitvoerrestitutie toch moet worden toegepast?

Ten slotte herinner ik eraan, dat in deze zaak schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de partijen in het hoofdgeding en de Commissie van de Europese Gemeenschappen. De Commissie en Krücken hebben voorts ter terechtzitting opmerkingen gemaakt.

3. Voor een beter begrip van de zojuist vermelde feiten en van de door u te beantwoorden vragen, is het nuttig een kort overzicht te geven van de in casu relevante gemeenschapsregelingen (zie eveneens het artikel van Defalque: „Le régime juridique des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation”, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, blz. 61 en volgende).

Zoals bekend, zijn de invoer- en uitvoercertificaten — dat wil zeggen het instrument waarvan de gemeenschapsinstellingen zich bedienen om een nauwkeurig inzicht te hebben in de handelstromen in landbouwprodukten — ingevoerd bij de verschillende basisverordeningen inzake de gemeenschappelijke ordening der markten (zie voor granen

artikel 12 van verordening nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975). In 1970 oordeelde de Commissie het nuttig, terzake een aantal gemeenschappelijke voorschriften op te stellen; hiertoe stelde zij verordening nr. 1373/70 van 10 juli 1970 (PB 1970, L 158, blz. 1) vast, die later is vervangen door de aangehaalde verordening nr. 193/75 van 17 januari 1975. Daarna zijn ter zake andere regelingen getroffen die een coördinatie noodzakelijk hebben gemaakt, die is neergelegd in de nog steeds geldende verordening nr. 3183/80 van 3 december 1980 (PB 1980, L 338, blz. 1).

Van dit veelvoud van voorschriften zijn in casu de volgende punten van belang:

- a) voor iedere uitvoer naar derde landen moet een certificaat worden overgelegd, waarin de uitvoer wordt toegestaan en tevens verplicht wordt gesteld (artikel 12, lid 1, van verordening nr. 2727/75 en de daarmee overeenkomende bepalingen van de andere gemeenschappelijke marktordeningen; artikel 2, lid 1, van verordening nr. 193/75; artikel 8, lid 1, van verordening nr. 3183/80);
- b) wordt de restitutie bij uitvoer vooraf vastgesteld, dan wordt de hoogte daarvan in het certificaat vermeld (artikel 12, lid 1, van verordening nr. 2727/75; artikel 2, lid 1, van verordening nr. 193/75 en artikel 8, lid 2, van verordening nr. 3183/80);
- c) het is mogelijk uittreksels uit het certificaat te verkrijgen; deze hebben dezelfde rechtsgevolgen als het certificaat zelf, doch alleen met betrekking tot de hoeveelheden van het produkt, waarvoor zij zijn afgegeven (artikel 10, lid 2, van verordening nr. 193/75 en artikel 10 van verordening nr. 3183/80);
- d) de regelmatig door de autoriteiten van een Lid-Staat afgegeven certificaten en uittreksels zijn geldig in de gehele Gemeenschap en hebben in de andere Lid-Staten dezelfde werking als aan de analoge nationale documenten wordt toegekend (artikel 12, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2727/75; artikel 16, lid 3, van verordening nr. 193/75 en artikel 11 van verordening nr. 3183/80).

Thans ga ik over op de vaststelling vooraf van de mcb's. Zoals bekend, zijn de mcb's voor het eerst ingevoerd in 1969 en werd ter zake bij verordening nr. 974/71 van de Raad van 12 mei 1971 (PB 1971, L 106, blz. 1) een algemene regeling vastgesteld. De mogelijkheid om de mcb's vooraf vast te stellen, werd ingevoerd als waarborg voor de behoefte aan zekerheid van de handelaren in verband met de veelvuldige wijziging van deze bedragen; dit werd — uitsluitend voor het handelsverkeer met landen van buiten de Gemeenschap — geregeld in verordening nr. 243/78 van de Commissie van 1 februari 1978 (naderhand vervangen door verordening nr. 1160/82 van 14 mei 1982, PB 1982, L 134, blz. 22, die op zijn beurt werd opgenomen in verordening nr. 3155/85 van 11 november 1985, Jurispr. 1985, L 310, blz. 22).

Artikel 2, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 243/78 bepaalt, dat het mcb alleen vooraf kan worden vastgesteld als gelijktijdig ook de uitvoerrestitutie vooraf wordt vastgesteld. Ter vermijding van speculatie bepaalt artikel 2, lid 3, voorts: „Wanneer (de mcb's) vooraf worden vastgesteld, is het certificaat (alook het desbetreffende uittreksel) slechts geldig in één Lid-Staat” die „door de aanvrager van het certificaat bij het indienen van de aanvraag om vaststelling vooraf...” moet worden aangeduid. Het vraagstuk van de coördinatie met andere gemeenschapsregelingen, dat ten grondslag ligt aan de onderhavige zaak, vloeit juist uit deze bepaling voort.

4. In dit verband moet ik wel vermelden, dat Krücken en de Commissie ter terechtzitting met een stortvloed van argumenten hebben gediscussieerd over de geldigheid van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 243/78, voor zover daarin de geografische geldigheid van de certificaten wordt beperkt. Zoals u weet, heeft het Bundesfinanzhof ter zake geen vraag gesteld; dat het Hof ook op dergelijke problemen mag ingaan wanneer de verwijzende rechter daaromtrent zwijgt, is thans vaste rechtspraak.

schriften onderzocht en ze ongeldig verklaard. Dan komt het arrest van 13 december 1979 (zaak 44/79, Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727). Desgevraagd gaf het Hof uitlegging aan verordening nr. 1162/76 op het gebied van de wijnbouw; ten einde de twijfel van de verwijzende rechter over de verenigbaarheid van deze uitlegging met de bescherming van de fundamentele rechten weg te nemen, heeft het Hof echter de wettigheid van bedoelde regeling aan de fundamentele rechten getoetst.

Dit beginsel is door het Hof voor het eerst bevestigd in het arrest van 1 december 1965 (zaak 16/65, Schwarze, Jurispr. 1965, blz. 1103): „Wanneer blijkt dat de door een rechterlijke instantie voorgelegde vragen... behoren tot het onderzoek van de geldigheid... van gemeenschapshandelingen, is het de taak van het Hof bedoelde rechter rechtstreeks van voorlichting te dienen zonder hem eerst te noodzaken zijn toevlucht te nemen tot zuiver dilatoire formaliteiten welke met de eigen aard der in artikel 177 geregelde procedures onverenigbaar zijn; een zodanig streng formalisme is wellicht denkbaar in gedingen tussen partijen wier rechten over en weer aan strikte regels zijn onderworpen, doch zulks geldt niet op het zeer bijzondere gebied van de door artikel 177 ingestelde rechterlijke samenwerking waarbij de nationale rechter en het Hof van Justitie geroepen zijn om rechtstreeks en wederzijds bij te dragen tot het vinden van (de) beslissing” (blz. 1117).

Ten slotte besliste het Hof in het arrest van 15 oktober 1980 (zaak 145/79, Roquette Frères, Jurispr. 1979, blz. 2917, r. o. 7): „In het kader van de taakverdeling tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof voor de toepassing van artikel 177 EEG-Verdrag staat het weliswaar aan de nationale rechterlijke instanties, te beslissen of de gestelde vragen ter zake dienend zijn, doch het blijft voorbehouden aan het Hof, uit alle... verstrekte gegevens die gemeenschapsrechtelijke elementen naar voren te halen welke, rekening houdend met het onderwerp van het geding, moeten worden uitgelegd of op hun geldigheid moeten worden beoordeeld”.

De latere uitspraken van het Hof waren echter niet minder markant. Zo heeft het Hof in het arrest van 3 februari 1977 (zaak 62/76, Strehl, Jurispr. 1977, blz. 211), hoewel daarin werd verzocht om uitlegging van artikel 46, lid 3, van verordening nr. 1408/71 en besluit nr. 91 van de Administratieve commissie voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers, vooraf de geldigheid der uit te leggen voor-

Van genoemde arresten is wellicht het laatste het meest van belang, ook al waren de grondslagen daarvoor reeds gelegd in de beide arresten van 18 februari 1964 (gevoegde zaken 73 en 74/63, NV Internationale Crediet en Handelsvereniging Rotterdam, Jurispr. 1964, blz. 1) en 29 november 1978 (zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347, r.o. 25 en 26). Het Hof zoekt namelijk niet langer in de formulering of de motivering van de vragen een aanknopingspunt voor de conclusie dat de verwijzende rechter, hoewel hij slechts vragen betreffende de uitlegging heeft gesteld, in wezen een uitspraak over de geldigheid van de bepaling van het ge-

meenschapsrecht beoogt. De vraag van de geldigheid wordt thans ambtshalve, uitsluitend op basis van de documenten van de zaak onderzocht.

Laten wij thans terugkeren tot de onderhavige zaak. Zoudt u de geldigheid van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 243/78 niet onderzoeken, enkel omdat de nationale rechter u dit niet heeft gevraagd, dan zal Krücken — die het probleem ter terechtzitting heeft aangesneden — niet nalaten deze vraag terstond bij hetzelfde Bundesfinanzhof aan de orde te stellen, zodat dit als rechter in hoogste instantie haar krachtens artikel 177, derde alinea, weer aan het Hof zal moeten voorleggen. Hoewel tegen een dergelijke oplossing formeel niets valt in te brengen, zou zij in strijd zijn met de proces-economie en met het vereiste dat het nuttig effect van de prejudiciële procedure moet worden gewaarborgd.

5. Laten wij derhalve nagaan of artikel 2, lid 3, van verordening nr. 243/78 geldig is. Krücken voert drie grieven tegen deze bepaling aan: twee betreffende de schending van de wet (in concreto artikel 12, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2727/75 van de Raad en artikel 16 van verordening nr. 193/75 van de Commissie), en het derde betreffende de schending van het evenredigheidsbeginsel.

Ik zal ze in die volgorde behandelen. De eerste bepaling die volgens Krücken in strijd met het gemeenschapsrecht is, bepaalt: „Het in- of uitvoercertificaat is geldig in de gehele Gemeenschap.” Volgens Krücken voorziet verordening nr. 243/78 in een uitzondering op deze bepaling, die de Commissie niet had mogen vaststellen. Daarentegen meent de Commissie, dat zij daartoe wel gerechtigd was op grond van twee bepalingen: enerzijds artikel 12, lid 2, van verordening nr. 2727/75, waarin zij wordt gemachtigd de geldigheidsduur van de certificaten „en de overige voorschriften voor de toepas-

sing” van de desbetreffende regeling volgens de beheerscomitéprocedure vast te stellen (vgl. het arrest van 26 juni 1980, zaak 808/79, Pardini, Jurispr. 1980, blz. 2103, r. o. 16), en anderzijds artikel 6, lid 1, van de reeds genoemde verordening nr. 974/71. Ook daarin wordt namelijk aan de Commissie de bevoegdheid gedelegeerd om de uitvoeringsbepalingen van deze verordening vast te stellen volgens de beheerscomitéprocedure; daarin wordt evenwel ook bepaald, dat op grond van deze bevoegdheid „andere afwijkingen” van verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid mogen worden ingevoerd.

Van deze beide opvattingen verdient die van de Commissie mijns inziens de voorkeur, althans voor wat betreft het gedeelte dat is gebaseerd op verordening nr. 974/71. De mcb-regeling, waarvan deze verordening juist deel uitmaakt, moet namelijk worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van de verordeningen tot instelling van de gemeenschappelijke marktordeningen: door de verwijzing naar „andere afwijkingen” vormt de door de Commissie geciteerde verordening een onweerlegbaar bewijs voor dit karakter. Door de geografische geldigheid van de uitvoercertificaten met voorfixatie van de mcb's te beperken, heeft de Commissie derhalve een geoorloofd gebruik gemaakt van de haar in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 974/71 verleende bevoegdheid.

Eveneens onaanvaardbaar is de tweede grief, volgens welke artikel 2, lid 3, van verordening nr. 243/78 in strijd zou zijn met artikel 16 van verordening nr. 193/75 van de Commissie, waarin aan door de autoriteiten van een andere Lid-Staat afgegeven certificaten dezelfde rechtsgevolgen wordt toegekend als aan de overeenkomstige nationale documenten. De beide regelingen zijn namelijk door dezelfde auteur opgesteld en het is duidelijk dat deze vrijelijk kan afwijken van een regel die hij eerder heeft vastgesteld.

Krückens derde grief betreft de schending van het evenredigheidsbeginsel. Zij meent, dat de beperking van de geldigheidsduur van het certificaat niet strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de daarmee door de Commissie beoogde doeleinden, in het bijzonder de bestrijding van speculatie.

Ook deze grief moet worden verworpen. Zoals u weet, is bij de vaststelling vooraf van de mcb's het — volledig nieuwe, doch door de wetgever onmiddellijk onderkende (zie de derde en vijfde overweging van verordening nr. 243/78) — probleem, dat misbruik voor speculatieve doeleinden moet worden voorkomen en met name moet worden verhinderd dat exporteurs uit landen met een zwakke valuta profiteren van na de afgifte van het certificaat optredende monetaire schommelingen door te exporteren uit de Lid-Staat die op dat moment de beste wisselkoers waarborgt. Naar mijn mening had de Commissie slechts één mogelijkheid om aan dit vereiste te voldoen: beperking van de geografische geldigheid van certificaten met van te voren vastgestelde mcb's tot één enkele Lid-Staat, zij het dat het aan de betrokken handelaar werd overgelaten die Lid-Staat aan te geven. Overigens heeft het Hof in het arrest Pardini (zaak 808/79, Jurispr. 1980, blz. 2103) verklaard, dat „het voorfixatiestelsel in het belang van de handel in het leven is geroepen en de handelaren in normale gevallen aanzienlijke voordelen verschafft. Zo de handelaren door hun verzoek om voorfixatie zich deze voordelen verschaffen, dan is het ook gerechtvaardigd dat zij de lasten dragen die een gevolg zijn van het feit dat de Gemeenschap elk misbruik moet trachten te voorkomen” (r. o. 21).

Ik kom hierop terug bij de beantwoording van de eerste vraag. In dit stadium volsta ik met de opmerking, dat de aan de Commissie toegekende discretionaire bevoegdheid stellig zeer groot is. Mede in verband met het arrest Pardini wil ik daaraan toevoegen,

dat de Commissie daarvan gebruik heeft gemaakt op een wijze die in casu omzeggens geboden was en in ieder geval in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

6. Nu de geldigheid van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 243/78 vaststaat, moeten thans de vragen worden onderzocht. Het Bundesfinanzhof vraagt u in de eerste plaats vast te stellen, of de in die bepaling vervatte beperking van de geografische geldigheid van uitvoercertificaten waarin de mcb's van te voren zijn vastgesteld, ook geldt voor de daarin vooraf vastgestelde restitutie bij uitvoer.

Krücken stelt u uiteraard voor, deze vraag ontkennend te beantwoorden. Zij wijst allereerst op de noodzaak, onderscheid te maken tussen het in de litigieuze bepaling voorziene uitvoercertificaat, het certificaat betreffende de vaststelling vooraf van de restitutie en het certificaat betreffende de vaststelling vooraf van de mcb's. De Duitse tekst van de bepaling pleit volgens haar bijzonder duidelijk voor dit onderscheid; weliswaar kan niet worden ontkend dat volgens de derde overweging van de verordening de vaststelling vooraf van de mcb's slechts is toegestaan wanneer ook de heffing of de restitutie vooraf zijn vastgesteld, doch dit neemt niet weg dat in de vijfde overweging alleen sprake is van beperking van de „Gültigkeitsdauer” van een certificaat op het grondgebied van een Lid-Staat. Deze beperking betreft dus enkel de geldigheidsduur: dit woord wordt overigens onder meer gebezigd in de Franse tekst van de vierde overweging van de verordening.

Het is duidelijk welke conclusies uit deze gegevens moeten worden getrokken: de drie certificaten vormen afzonderlijke administratieve handelingen en kunnen stellig niet worden beschouwd als één enkel besluit, alleen omdat zij in hetzelfde document voorkomen. Niets belet dus dat voor de certifi-

caten verschillende bepalingen gelden en, in het bijzonder, dat de voor mcb's voorziene beperking van de geografische geldigheid niet van invloed is op de regeling inzake de restitutie bij uitvoer. Ook het Hof heeft zich overigens in die zin uitgesproken in het arrest van 8 april 1976 (zaak 106/75, Merkur Außenhandel GmbH, Jurispr. 1976, blz. 531); daarin verklaarde het dat het recht op toekenning van een restitutie bij uitvoer ook bestaat, wanneer een ander produkt wordt uitgevoerd dan dat waarvoor het certificaat is afgegeven. Dit beginsel berust namelijk op de erkenning dat met de regeling inzake de certificaten en de restitutieregeling verschillende doeleinden worden nagestreefd: de eerste is bedoeld om de Gemeenschap middelen te verschaffen om de handelsstromen te voorzien, de tweede om compensatie te bieden voor het verschil tussen de prijzen in de Gemeenschap en die op de wereldmarkt.

Het Hauptzollamt en de Commissie verdedigen een geheel andere opvatting. Voor het door Krücken gemaakte onderscheid ontbreekt volgens hen elke grondslag: de drie certificaten vormen één enkele en ondeelbare administratieve handeling, zodat de beperking van de geldigheid aldus moet worden opgevat, dat ze betrekking heeft op alle rechtsgevolgen die zij teweeg kan brengen.

Ik sluit mij aan bij laatstgenoemde opvatting. Inderdaad levert, zoals dikwijls het geval is in het afgeleide gemeenschapsrecht, het feit dat de taalversies van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 243/78 niet volkomen overeenstemmen, problemen op. In de Franse, Italiaanse en Nederlandse tekst worden bij voorbeeld het besluit waarbij de uitvoer wordt toegestaan en het besluit waarbij de restituties vooraf worden vastgesteld met dezelfde term aangeduid („certificat”, „certificato”, „certificaat”). Daarente-

gen worden in de Duitse, Engelse en Deense versie verschillende woorden gebruikt („Lizenz” en „Bescheinigung”, „licence” en „certificate”, „licens” en „at-test”). Anderzijds betreft in de Duitse en Deense tekst de beperking van de geografische geldigheid de „Lizenz” of „licens”, terwijl zij in de Engelse versie het „certificate” betreft. Het is dus begrijpelijk, waarom Krücken zich op de Duitse versie baseert: bij lezing van die tekst lijkt het zeker dat de beperking niet de vaststelling vooraf van de restitutie betreft.

Zoals gezegd, vindt deze conclusie slechts een pendant in de Deense tekst. Verder pleit daartegen een doorslaggevend argument van de Commissie: artikel 1 van verordening nr. 193/75 (thans nr. 3183/80) geeft een definitie van het begrip „certificat” (in het Duits „Lizenzen”) die zowel geldt voor uitvoercertificaten („Ausfuhrlicenzen”) als voor voorfixatiecertificaten („Vorausfestsetzungsbescheinigungen”). Deze term heeft dus een algemene betekenis, zodat artikel 2, lid 3, van verordening nr. 243/78 stellig aldus mag worden uitgelegd, dat bij voorfixatie van de mcb's de hiervoor vastgestelde beperking geldt voor *alle* certificaten die in hetzelfde douanedocument zijn verrat.

Voor de door mij voorgestane opvatting pleiten ook overwegingen van wetgevingspolitiek. Zoals uit het arrest Pardini blijkt, is de voorfixatie van de mcb's een voordeel dat de handelaren wordt toegekend bij de afwikkeling van transacties van en naar derde landen, daar dit hun de mogelijkheid biedt de risico's waaraan zij op grond van de schommelingen van de prijzen op de wereldmarkt zijn blootgesteld, nauwkeuriger te berekenen en te compenseren. Volgens het adagium cuius commoda ejus et incommoda moeten bij het toekennen van voordelen wel tegenprestaties worden verlangd. Daarom is

het redelijk dat het gemeenschapsrecht in verband met deze voorfixatie het bedrag van de waarborg verhoogt of, als in het onderhavige geval, de geldigheid van het certificaat beperkt tot één land.

De onderhavige maatregel lijkt echter vooral redelijk, wanneer men in aanmerking neemt dat aldus het door de Commissie in haar antwoord op de vragen van het Hof aangetoonde gevaar van speculatie kan worden vermeden. Indien de handelaar die voorfixatie van de mcb's heeft gevraagd, daarvan zou mogen afzien door uit andere Lid-Staten te exporteren, zou niets hem belletten, telkens de oplossing te kiezen die het gunstigst voor hem en het ongunstigst voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) zou zijn. Stel dat zich in een land met negatieve mcb's (het geval in Frankrijk, waar het onderhavige certificaat werd afgegeven) een devaluatie voordoet en bijgevolg de mcb's worden verhoogd: de exporteur zal dan stellig verkiezen de daarop betrekking hebbende bedragen tegen de vooraf vastgestelde (lagere) koers te betalen. In geval van een revaluatie zal hij daarentegen er de voorkeur aan geven daarvan af te zien en de bedragen tegen de (lagere) koers van de dag van uitvoer te betalen. Hetzelfde, doch in omgekeerde zin, zal zich uiteraard voordoen in een Lid-Staat waar de mcb's positief zijn.

De beperking van de geografische geldigheid van het certificaat is derhalve noodzakelijk om te voorkomen dat een in het belang van de handel bedachte faciliteit in een boemerang voor het EOGFL verandert. Dit blijkt ook uit een ander voorbeeld: de handelaar die op zijn verzoek voorfixatie van de mcb's en gelijktijdig van de restitutie heeft verkregen, zou, indien hij daarin voordeel zag, kunnen afzien van eerstgenoemde voorfixatie en uitvoeren uit een andere Lid-Staat dan hij aanvankelijk had gekozen; hij

zou dan echter — let wel, ten laste van het EOGFL — de zekerheid en de te verwachten voordelen van de voorfixatie van de restitutie behouden.

Doch dit is nog niet alles. De Commissie schiet stellig in de roos met haar opmerking, dat de garantiemechanismen van het stelsel zelf zijn gebaseerd op de gedachte, dat het bij de certificaten om één certificaat gaat, zoals blijkt uit de omstandigheid dat voor de daaruit ontstane verplichtingen slechts één enkele waarborg is voorzien. Zouden de certificaten namelijk splitsbaar zijn, dan had de wetgever evenveel waarborgen moeten voorzien als er verplichtingen uit die certificaten voortvloeien.

Ten slotte lijkt Krückens verwijzing naar het arrest Merkur mij niet relevant. In dit arrest heeft het Hof weliswaar verklaard, dat de handelaar ook recht heeft op de restitutie wanneer hij een ander produkt heeft uitgevoerd dan dat waarvoor hij het certificaat had verkregen. In dat geval was het verschil tussen het uitgevoerde produkt en het op het certificaat vermelde produkt evenwel minimaal en had de daarop gevolgde, afwijkende douane-indeling stellig geen speculatieve bedoelingen. Overigens werd de restitutie toegekend tegen het tarief dat gold voor het werkelijk uitgevoerde produkt.

7. De tweede vraag van de verwijzende rechter strekt ertoe te vernemen, of „onder bepaalde voorwaarden” het vertrouwensbeginsel meebrengt, dat ook de restitutie tegen de vooraf vastgestelde restitutievoet moet worden toegekend. Het geval dat hij daarmee op het oog heeft, blijkt uit de feiten van de zaak: een exporteur wiens ongeldige certificaat aanvankelijk door de nationale autoriteiten was aanvaard, kan aantonen dat hij, wanneer hij had geweten dat hij de vooraf vastgestelde restitutie zou verliezen, een ander certificaat zou hebben overgelegd of de

export zou hebben verricht uit de Lid-Staat waarin het overgelegde certificaat wel geldig was geweest.

Krücken is van mening, dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, terwijl het Hauptzollamt en de Commissie menen dat Krücken volstrekt geen recht op bescherming heeft, aangezien haar vertegenwoordiger de vergissing van de douane in de hand heeft gewerkt. Mijns inziens moet de vraag ontkennend worden beantwoord, zij het niet om de door het Hauptzollamt en de Commissie genoemde redenen.

Krücken vraagt om toepassing van een „billijkheidsclausule”, vergelijkbaar met die op grond waarvan in andere sectoren van het gemeenschapsrecht de schade kan worden beperkt, die de betrokkene heeft geleden ten gevolge van een onregelmatigheid, die niet aan hem is te wijten, of om het vertrouwen te beschermen dat bij hem is opgewekt door een bepaald optreden van de administratie (zie artikel 5 van verordening nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten — PB 1979, L 197, blz. 1 — en 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). Krücken vergeet daarbij wel artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13); daarin is bepaald: „indien algehele terugvordering (van de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen) uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen..., behalve

die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn”.

Het lijdt geen twijfel dat in casu de onregelmatigheid (zo daarvan al sprake is) is begaan door de Duitse douane, en dat het optreden van de communautaire instanties niet in geding is. Ook wordt niet als argument tegen aangevoerd, dat artikel 8, lid 2, in casu niet van toepassing is. Het is namelijk duidelijk, dat er een sterke analogie bestaat tussen de terugbetaling van de verschuldigde bedragen en de betaling van een restitutie tegen een hoger dan het normale tarief, zij het alleen al omdat in beide gevallen de kosten ten laste komen van de eigen middelen van de Gemeenschap.

Ten slotte pleiten verschillende arresten van het Hof tegen Krückens opvatting, met name het arrest van 13 november 1984 (gevoegde zaken 98 en 230/83, Van Gend en Loos, Jurispr. 1984, blz. 3763, r. o. 20). Daarin werd uitgemaakt, dat een handelaar wiens invoercertificaten aanvankelijk door de douane waren geaccepteerd, doch later op grond van een nader onderzoek door de douane ongeldig werden verklaard, niet in aanmerking komt voor bescherming (zie ter zake van steunmaatregelen ook het arrest van 24 februari 1987, zaak 310/85, Deufil, Jurispr. 1987, blz. 901, r. o. 24 en 25).

De aldus bereikte conclusie ontleemt degenen die schade heeft geleden uiteraard niet de mogelijkheid om voor de nationale rechter een schadevordering in te stellen tegen de instanties die aansprakelijk zijn voor de onregelmatigheden waardoor hem schade zou zijn opgekomen.

8. Concluderend geef ik u in verweging, de prejudiciële vragen die het Bundesfinanzhof u bij beschikking van 29 oktober 1986 heeft voorgelegd in de aldaar

aanhangige zaak tussen het Hauptzollamt Hamburg-Jonas en de vennootschap P. Krücken te Mannheim, te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 2, lid 3, van verordening nr. 243/78 van de Commissie moet aldus worden uitgelegd, dat de vooraf vastgestelde restitutie niet geldt bij de uitvoer welke is voorzien op een certificaat waarop ook het monetair compenserend bedrag vooraf is vastgesteld, wanneer het certificaat bij de uitvoer uit een andere Lid-Staat wordt aangeboden dan de Lid-Staat waarin het certificaat geldig is;
- 2) het communautaire beginsel inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen doet aan deze uitlegging niet af, ook niet onder de door de verwijzende rechter bedoelde bijzondere omstandigheden.”