

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. DARMON

van 14 juni 1988 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Met betrekking tot landbouweffingen bepaalde artikel 15, lid 1, van verordening nr. 120/67/EEG van de Raad van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen¹: „De toe te passen heffing is die welke op de dag van invoer geldt.”

2. In het arrest Freccassetti van 15 juni 1976 heeft het Hof deze bepaling aldus uitgelegd, dat de „dag van invoer” de datum is „waarop de aangifte ten invoer van de waren door de douane wordt aanvaard.”²

3. Met deze uitlegging werd een constante praktijk van de Italiaanse douane ongeldig verklaard om juist als bij invoerrechten en wanneer de importeur daarom verzoekt, de gunstigste heffing toe te passen zolang de goederen niet ter beschikking van de importeur waren gesteld. Toen door dat arrest duidelijk was geworden, dat de volgens die praktijk opgelegde landbouweffingen niet in overeenstemming waren met het gemeenschapsrecht, ondernamen de Italiaanse autoriteiten stappen om het bij vroegere importen te weinig betaalde na te vorderen.

4. Naar aanleiding van geschillen voor dergelijke navorderingen heeft het tribunale civile e penale te Venetië het Hof bij beschikking van 19 maart 1987 prejudiciële vragen voorgelegd, waarmee het in wezen wil vernemen, of ingevolge het gemeenschapsrecht beroep kan worden gedaan op een vertrouwensbeginsel, ten einde te ontkomen aan een navordering in verband met heffingen die vóór een prejudiciële uitspraak zijn betaald, wanneer de betrokken importeurs te goeder trouw van mening waren dat zij, gezien de — later door dat arrest ongeldig verklaarde — praktijk van de nationale administratie, aanspraak hadden op toepassing van de gunstigste berekeningswijze.

5. Deze vragen vormen in feite de jongste episode in een lange rechtsstrijd, waarin Italiaanse graanimporteurs die van de toepassing van het gunstigste tarief hebben geprofiteerd, de naheffing waartoe het arrest Freccassetti lijkt te legitimeren, trachten te doen mislukken. Om duidelijk te maken wat er bij de van het Hof gevraagde beslissing op het spel staat, lijkt het mij van belang, de verschillende stadia van de juridische discussie die zich voor ons afspeelt, in herinnering te roepen, aan de hand van deze nu reeds tien jaar durende opeenvolging van rechtszaken.

6. Een eerste argument om een navorderingsactie te doen stranden, was de stelling, dat de in het arrest Freccassetti gegeven uitlegging enkel gevolgen kon hebben voor de toekomst, dat wil zeggen voor importen van na de publikatie van het arrest, en dat die

* Vertaald uit het Frans.

1 — PB 1967, L 117, blz. 2269.

2 — Zaak 113/75, Freccassetti, Jurispr. 1976, blz. 983.

uitlegging dus niet afdoet aan de regelmatigheid van de heffingen bij eerdere importen.

7. Het Hof heeft een dergelijke opvatting van de toepasselijkheid *ratione temporis* van zijn prejudiciële arresten afgewezen toen het in het arrest Salumi van 27 maart 1980 (Salumi I) verklaarde, dat de door het Hof gegeven uitlegging van een regel van gemeenschapsrecht

„de betekenis en strekking van dat voorschrift verklaart en preciseert zoals het sedert het tijdstip van zijn inwerkingtreding moet of had moeten worden verstaan en toegepast”,

en dat hieruit volgt,

„dat het aldus uitgelegde voorschrift door de rechter ook kan en moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór het arrest waarbij op het verzoek om uitlegging is beslist.”³

Zoals men ziet, gaf dit standpunt van het Hof aan de bestreden navordering de communautaire rechtsgrondslag die de betrokken importeurs met hun betoog juist hadden willen ontkennen.

8. In hetzelfde arrest gaf het Hof een nadere bepaling van de voorwaarden waaronder de nationale wetgever de door het Hof omschreven gevolgen van een in het kader van artikel 177 uitgelegde communautaire bepaling kan wijzigen of beperken.

9. De vraag waarop het Hof moest antwoorden, was gerezen in verband met het Italiaanse presidentieel besluit van 22 sep-

tember 1978 dat met name voor landbouwheffingen de toepassing van het gunstigste tarief uitsloot, met dien verstande dat die regeling in werking was getreden op 11 september 1976, de dag waarop het arrest Frecassetti in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen was bekendgemaakt. Dat besluit, dat kennelijk bedoeld was om al bij voorbaat de consequenties van 's Hof's — voorzienbare — opvatting over de werking van prejudiciële uitspraken te beperken, legde de in het arrest Frecassetti gegeven uitlegging van de communautaire regeling in het nationale recht vast, doch enkel voor de tijd ná de publikatie van dat arrest. De eerdere, met toepassing van het gunstigste tarief berekende heffingen bleven dus buiten schot.

10. Op dit punt overwoog het Hof:

„Een bijzondere nationale regeling inzake de inning van communautaire heffingen en rechten, die de aan de nationale administratie verleende bevoegdheden ter verzekering van de inning van die heffingen zou beperken in vergelijking met de bevoegdheden van diezelfde administratie ten aanzien van gelijksoortige nationale heffingen of rechten, zou... niet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht.”⁴

11. Op grond van deze uitlegging mochten de Italiaanse rechters in gedingen betreffende navorderingen het genoemde presidentieel besluit van 22 september 1978, dat het recht van de administratie tot navordering uitsluitend ten aanzien van de commu-

3 — Gevoegde zaken 66, 127 en 128/79, Salumi I, Jurispr. 1980, blz. 1237, r. o. 9.

4 — Gevoegde zaken 66, 127 en 128/79, reeds aangehaald, r. o. 21.

nautaire landbouwheffingen beperkte, niet toepassen.

12. Toen de betrokken importeurs niet meer konden stellen, dat de werking van het arrest Frecassetti beperkt was, hetzij wegens de aard van dat arrest, hetzij als gevolg van een nationale bepaling, zochten zij hun heil bij de bepalingen van verordening nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide.⁵

13. In plaats van de in het arrest Salumi I beschreven rechtssituatie — waarin naar de nationale wetgever werd verwezen voor de vaststelling van de formele en materiële bepalingen inzake de navordering van landbouwheffingen — schiep deze verordening een nieuwe rechtssituatie, waarin een aantal van die regels op gemeenschapsniveau is vastgesteld, welke regels overigens niet uitsluitend voor die heffingen gelden. Wat de vragen betreft die ons hier interesseren, merk ik op, dat die verordening het recht op navordering van de rechten bij invoer of uitvoer in bepaalde gevallen beperkt. Zo is navordering niet meer mogelijk na het verstrijken van een termijn van drie jaar, noch wanneer het aanvankelijke bedrag was berekend op basis van gegevens die de bevoegde autoriteiten zelf hebben verstrekt en die voor hen bindend zijn. Voorts kunnen de bevoegde autoriteiten niet overgaan tot navordering wanneer de te lage oorspronkelijke heffing het gevolg is van hun eigen, voor de belastingschuldige te goeder trouw niet kenbare vergissing.

14. Gezien de omstandigheden waarin in Italië te lage heffingen waren opgelegd, hadden de importeurs een duidelijk belang bij een beroep op de gemeenschapsrechtelijke bepalingen die ik zojuist heb samengevat. Daarvoor was evenwel een eerste vereiste, dat zou worden vastgesteld, dat de verordening terugwerkende kracht bezat.

15. Naar aanleiding van door de Corte suprema di cassazione gestelde vragen moest het Hof in zijn arrest van 12 november 1981 (Salumi II)⁶ die mogelijkheid afwijzen, onder verwijzing naar de vaste beginselen van zijn rechtspraak betreffende de toepasselijkheid *ratione temporis* van gemeenschapshandelingen. Waar overgangsbepalingen in de verordening zelf ontbraken, kwam het Hof op grond van de „algemene uitleggingsbeginselen”⁷ tot het oordeel, dat

„bij gebreke van duidelijke aanwijzingen voor het tegendeel, er aan de bepaling ener verordening geen terugwerkende kracht (mag) worden toegekend”

en dat in casu

„bewoordingen en opzet der verordening geenszins in de richting van terugwerkende kracht wijzen en juist leiden tot de gevolgtrekking dat haar bepalingen alleen voor de toekomst gelden.”⁸

6 — Gevoegde zaken 212 tot en met 217/80, Salumi II, Jurispr. 1981, blz. 2735.

7 — R. o. 8.

8 — R. o. 12.

Het Hof antwoordde dan ook, dat de verordening

„... niet geldt, wanneer de rechten bij invoer of bij uitvoer vóór 1 juli 1980 zijn vastgesteld.”⁹

16. Nu de gemeenschapsverordening inzake navordering geen terugwerkende kracht bleek te hebben, konden de vóór het arrest Frecassetti vastgestelde heffingen er niet onder vallen en bleven deze dan ook onderworpen aan het in het arrest Salumi I omschreven rechtsregiem, dat wil zeggen aan de door de nationale wetgever vastgestelde formeel- en materieelrechtelijke regels. Gesteld voor die situatie, betoogden de betrokken importeurs voor het tribunale te Venetië, dat het nationale recht slechts van toepassing was voor zover een „beginsel van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen”¹⁰ in acht werd genomen, dat erkend was in het gemeenschapsrecht en algemene gelding bezat, los van de specifieke bepalingen van verordening nr. 1697/79, en dat dit beginsel zich tegen de navorderingen verzette. Ter beoordeling van de gegrondheid van deze stelling heeft het tribunaal het Hof twee prejudiciële vragen gesteld.

17. Dat de beginselen waarop de navordering van landbouweffingen zou moeten stranden, in het gemeenschapsrecht worden gezocht, is een gevolg van de constatering, dat het Italiaanse recht dergelijke beginselen nauwelijks kent. De enige bescherming die dat recht geeft aan importeurs aan wie te lage heffingen in rekening zijn gebracht, is een verjaringstermijn van vijf jaar. Binnen

⁹ — R. o. 16.

¹⁰ — Verwijzingsbeschikking van het tribunale te Venetië, vijfde alinea.

die termijn wordt de goede trouw van een importeur niet specifiek beschermd. Het presidentieel besluit van 22 september 1978 poogde weliswaar bescherming te geven aan importeurs die vóór het arrest Frecassetti te laag waren belast, maar zoals wij zagen, voldeed dat besluit niet aan de eisen van het gemeenschapsrecht en bereikte het dus zijn doel niet.

18. De vragen van de rechter a quo betekenen dan ook in wezen het volgende: staat het gemeenschapsrecht in de weg aan navorderingen op importeurs te goeder trouw, ten aanzien van wie de administratie een foutieve praktijk heeft toegepast, wanneer de modaliteiten van die navorderingen op het nationale recht berusten en dit recht de belastingschuldigen in een dergelijk geval geen bescherming biedt?

19. Het beginsel inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen, dat op het meer algemene beginsel van de rechtszekerheid berust, maakt ontegenzeggelijk „deel uit van de communautaire rechtsorde”, zoals het Hof uitdrukkelijk verklaarde in zijn arrest van 3 mei 1978 (Töpfer).¹¹ Het streven naar evenwicht tussen wat de wettigheid en wat de billijkheid verlangt, neemt in 's Hof's rechtspraak verschillende vormen aan. Bezie men het vertrouwensbeginsel, als een bijzondere vorm waarin dat streven tot uitdrukking komt, dan valt op, dat het gebruik ervan aanvankelijk is ontwikkeld naar aanleiding van zaken waarin met name de normatieve activiteit van communautaire instellingen in eigenlijke zin in het geding was. Om maar één voorbeeld te noemen: het Hof heeft verklaard, dat het ontbreken in een communautaire regeling van overgangsmaatregelen ter bescherming van het gewettigd vertrouwen van economische subjecten onder bepaalde voorwaarden tot aansprake-

¹¹ — Zaak 112/77, Jurispr. 1978, blz. 1019.

lijkheid van de Gemeenschap kan leiden¹² en zelfs tot ongeldigheid van die regeling¹³, tenzij er een dwingend algemeen belang aanwezig is.

20. Het zijn thans evenwel niet zozeer de gevolgen van het vertrouwensbeginsel in de communautaire rechtsorde die wij moeten onderzoeken, als wel het verband ervan met de nationale wetgevingen. Op dit terrein liggen de vragen die aan het Hof zijn voorgelegd. Tot staving van hun stelling, dat het vertrouwensbeginsel zich verzet tegen navordering van gemeenschapsheffingen, ook al geschiedt dit volgens regels van een nationaal rechtsstelsel dat een dergelijke bescherming niet kent, beroepen de betrokken importeurs zich op het arrest Ferwerda van 5 maart 1980.¹⁴ Dit arrest had betrekking op prejudiciële vragen in geschillen betreffende de terugbetaling van uit hoofde van de restitutie bij uitvoer onverschuldigd toegekende en betaalde bedragen ten gevolge van de onjuiste toepassing van een gemeenschapsverordening, derhalve een situatie die enige overeenkomst vertoont met die welke thans aan het Hof is voorgelegd. Het aspect dat er door verzoekers in het hoofdgeding uit wordt gelicht, is de overweging, dat

kende financiële voordelen niet kunnen worden teruggevorderd indien de gemaakte vergissing niet te wijten is aan door de begunstigde verstrekte gegevens, of indien, ondanks onjuiste, zij het te goeder trouw verstrekte gegevens, de vergissing gemakkelijk kon worden voorkomen.”¹⁵

Evenmin druist het in tegen een bijzondere gemeenschapsregeling juist voor de onderhavige materie.¹⁶ Overeenkomstige overwegingen liggen ten grondslag aan het arrest van 21 september 1983 (Deutsche Milchkontor).¹⁷ Daar ging het om ten onrechte betaalde steun voor magere-melkpoeder en het Hof bekleemtoonde, dat

„de beginselen van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid deel uitmaken van de communautaire rechtsorde”

en

„dat derhalve geen strijdigheid met deze rechtsorde kan worden aangenomen indien een nationale regeling het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid beschermt op een gebied als de terugvordering van onverschuldigd betaalde communautaire steun.”¹⁸

„bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht het niet tegen een algemeen beginsel van dit recht indruist wanneer toepassing wordt gegeven aan een aan het nationale recht ontleend beginsel van rechtszekerheid, ingevolge waarvan onverschuldigd toege-

21. Volstaat deze rechtspraak om ons te overtuigen van de gegrondheid van de door de betrokken importeurs naar voren gebrachte stelling? Ik denk het niet. Los van bepaalde overeenkomsten tussen de rechtssituatie waarop die twee arresten het oog

12 — Arrest van 14 mei 1975, zaak 74/74, CNTA, Jurispr. 1975, blz. 533.

13 — Zaak 112/77, reeds aangehaald, en arrest van 16 mei 1979, zaak 84/78, Tomadini, Jurispr. 1979, blz. 1801.

14 — Zaak 265/78, Jurispr. 1980, blz. 617.

15 — R. o. 17.

16 — R. o. 14, 18 en 21.

17 — Gevoegde zaken 205 tot en met 215/82, Jurispr. 1983, blz. 2633.

18 — R. o. 30.

hebben, en de thans voorliggende, dunkt mij, dat de daar gegeven oplossingen hier niet zonder meer kunnen worden toegepast.

22. Het gaat telkens weliswaar om geschillen over de terugbetaling van onverschuldigd betaalde communautaire steun dan wel om navordering van communautaire heffingen volgens door de nationale wetgeving bepaalde modaliteiten, maar duidelijk is, dat het Hof zich in die arresten heeft uitgesproken over de vraag, of het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet, dat die nationale wetgeving het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel aldus toepast, dat het de terugvordering of navordering ten aanzien van te goeder trouw zijnde justitiabelen betel. Thans gaat het echter om de vraag, of het gemeenschapsrecht de autoriteiten van de Lid-Staten die landbouwheffingen moeten innen volgens de modaliteiten van een nationaal recht waarin gewettigd vertrouwen niet wordt beschermd, verplicht zich van navordering te onthouden ten aanzien van marktdeelnemers te goeder trouw.

23. In 's Hof's rechtspraak wordt gezegd, dat het gemeenschapsrecht zich onder bepaalde voorwaarden niet verzet tegen de bescherming van de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen door het in het betrokken geval toepasselijke nationale recht. Ik geloof niet, dat men daaruit rechtstreeks kan afleiden, dat het gemeenschapsrecht de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen ook beschermt wanneer het toepasselijke nationale recht die bescherming niet geeft.

24. In de arresten van het Hof ging het om de vraag, of het gemeenschapsrecht wellicht

beperkingen stelt aan een billijkheidsregeling van het nationale recht. Men kan niet stellen dat de formuleringen van die arresten zonder meer een oplossing bieden voor het probleem, welk gevolg een gemeenschappelijke billijkheidsregeling heeft voor nationale wettelijke regelingen waarin die billijkheid niet aan bod komt.

25. Het eigen karakter van die problemen is overigens besproken door advocaat-generaal VerLoren van Themaat in zijn conclusie in de zaak *Deutsche Milchkontor*.¹⁹ Na te hebben herinnerd aan de in het arrest *Ferwerda* genoemde beginselen, merkte hij op:

„Over de vraag of een onredelijk harde nationale uitvoeringspraktijk behalve op nationale algemene rechtsbeginselen ook op andere algemene rechtsbeginselen van het gemeenschapsrecht kan afstuiten dan het reeds vermelde discriminatieverbod, heb ik nog geen rechtspraak aangetroffen. In het algemeen gesproken zal zij slechts aan de orde kunnen komen, wanneer algemene rechtsbeginselen van het betrokken nationale recht geen voldoende rechtsbescherming bieden.”²⁰

26. Dit citaat belicht vrij goed het eigen karakter van het aan het Hof voorgelegde probleem. Het gaat er in wezen om, of, juist als in een situatie waarin het nationale recht in strijd is met andersluidende, rechtstreeks werkende bepalingen van een richtlijn nationale regels voor de navordering van landbouwheffingen, voor zover zij het gewettigd vertrouwen van de justitiabelen niet beschermen, in strijd kunnen komen met een begin-

19 — Gevoegde zaken 205 tot en met 215/82, reeds aangehaald, blz. 2674.

20 — Blz. 2675.

sel van gemeenschapsrecht dat die bescherming wel biedt.

27. Het is evenwel duidelijk, dat in de aangehaalde rechtspraak van het Hof dit probleem niet oplost en dat derhalve die oplossing in het kader van het onderhavige beroep niet kan worden gevonden door die rechtspraak toe te passen. Het Hof zal de zaak dan ook van voren af aan moeten analyseren.

28. Op dit punt van het onderzoek van de vragen van het tribunaal te Venetië moet ik iets rechtzetten ten aanzien van de opvatting die ter terechtzitting aan de advocaten-generaal Rozès en Reischl is toegeschreven. Het lijkt mij namelijk niet geheel in overeenstemming met de werkelijkheid om het door die advocaten-generaal in hun conclusies in bepaalde zaken verwoorde standpunt over één kam te scheren met de stelling van de betrokken importeurs. In zijn conclusie in de zaak Salumi I antwoordde advocaat-generaal Reischl, na de vraag te hebben gesteld, of

„de navordering... niet in strijd is met het beginsel van de vertrouwensbescherming, dat in de rechtsordes van alle Lid-Staten is neergelegd”,

dat wanneer die navordering niet onmogelijk is geworden om redenen verband houdend met de voorwaarden waaronder beroep kan worden ingesteld, of met verjaaringstermijnen,

„de nationale rechter zijn toevlucht moet kunnen nemen tot het beginsel van de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen, indien de toepassing van te lage heffingen bij voorbeeld berust op van de bevoegde

autoriteiten afkomstige informatie... of op een voor particulieren te goeder trouw niet kenbare dwaling van de bevoegde autoriteiten.”²¹

Uit dit citaat blijkt duidelijk, dat voor advocaat-generaal Reischl de navordering in botsing kan komen met het door het nationale recht beschermde gewettigd vertrouwen. Hij geeft daarmee een eerste aanzet tot de redenering die in de arresten Ferwerda en Deutsche Milchkontor zou worden ontwikkeld. Het gaat echter in het geheel niet over een beletsel voor een navordering als gevolg van de bescherming van het gewettigd vertrouwen door het gemeenschapsrecht. In haar conclusie in de zaak Salumi II merkte advocaat-generaal Rozès met betrekking tot de beoordeling van de in het geding zijnde situaties die niet onder verordening nr. 1697/79 vielen omdat zij dateerden van vóór de inwerkingtreding daarvan, het volgende op:

„Er is... niets tegen, dat de nationale rechters zich laten leiden door de beginselen welke aan verordening nr. 1697/79 ten grondslag liggen, voor zover toepassing dier beginselen op de geschillen waarvan zij hebben kennis te nemen, het alsnog innen van communautaire heffingen niet vrijwel onmogelijk maakt, ofwel minder doeltreffend dan de inning van gelijksoortige nationale heffingen en rechten.”²²

Deze opvatting verschilt van de voorgaande, doordat zij de beletselen voor een navordering, waarnaar de nationale rechter zou kunnen verwijzen, uit gemeenschapsrechtelijke beginselen afleidt, en wel die welke „ten grondslag liggen” aan een niet rechtstreeks op de in geding zijnde situatie toepasselijke gemeenschapsverordening. Ik merk evenwel op, dat er een belangrijk verschil is tussen de mogelijkheid die de nationale rechter volgens de advocaat-generaal

21 — Gevoegde zaken 66, 127-128/79, reeds aangehaald, blz. 1272, 1273.

22 — Gevoegde zaken 212 tot en met 217/80, reeds aangehaald, blz. 2757.

heeft om, gesteund op die beginselen, de navordering te beletten, en de verplichting om dat te doen, die volgens de stelling van de importeurs voortvloeit uit het door het gemeenschapsrecht erkende beginsel inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen.

29. Nu dit is rechtgezet, moet ik thans een argument van de Commissie onderzoeken, inhoudende dat, wanneer het gemeenschapsrecht onjuist is toegepast als gevolg van een verkeerde uitlegging door de nationale autoriteiten, dit op gemeenschapsniveau nooit kan leiden tot bescherming van het gewettigd vertrouwen van de betrokken economische subjecten. Dit argument berust op het arrest van 15 december 1982 (Maizena)²³, betreffende restituties bij de produktie van zetmeel uit maïs.

30. Op de stelling van een producent, dat het feit dat een Lid-Staat onverwacht de jarenlange en door de Commissie niet bestreden praktijk had verlaten bij de toepassing van een gemeenschapsregeling, een schending van het vertrouwensbeginsel vormt, antwoordde het Hof:

„Een met de gemeenschapsregeling strijdige praktijk van een Lid-Staat kan nooit tot het ontstaan van een door het gemeenschapsrecht beschermde rechtspositie leiden, ook niet wanneer de Commissie heeft nagelaten de noodzakelijke stappen te nemen om die Lid-Staat tot een correcte toepassing van de gemeenschapsregeling te bewegen.”²⁴

23 — Zaak 5/82, Jurispr. 1982, blz. 4601.

24 — R. o. 22.

31. Deze beginselformulering biedt stof tot nadenken, voor zover de vandaag besproken situatie juist een door de Commissie niet bestreden onjuiste toepassing van gemeenschapsheffingen door een Lid-Staat betreft.

32. Ik stel evenwel niet voor, bij de formulering van het arrest Maizena te blijven en daarmee a priori de mogelijkheid van toepassing van het communautaire vertrouwensbeginsel uit te sluiten. Ik meen namelijk, dat bij de vaststelling van de draagwijdte van dat arrest rekening moet worden gehouden met de rechtspraak waarin het Hof het bestaan van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel in de communautaire rechtsorde heeft bevestigd. Waar het om beginselen gaat die per definitie strekken tot bescherming van naar strikte rechtsopvatting onwettige situaties, om wille van een evenwicht tussen billijkheid en wettigheid, mag men aarzelen, aan het arrest Maizena een uitlegging te geven die die beginselen goeddeels zou ontkrachten.

33. Wanneer men de arresten Ferwerda en Deutsche Milchkontor tegenover het arrest Maizena plaatst, zou men zeer wel kunnen menen, dat 's Hofs rechtspraak tot een nieuwe rolverdeling wil komen tussen de nationale en de communautaire beginselen inzake bescherming van de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen. De communautaire beginselen zouden ten gunste van de justitiabelen werken wanneer het handelen van de gemeenschapsinstelling in geding is, maar niet wanneer het gaat om uitvoering van gemeenschapsregelingen door de Lid-Staten. In dit laatste geval zouden de justitiabelen zich derhalve niet op het gemeenschapsrecht kunnen beroepen, maar zij zouden zich wel kunnen verlaten op de bescherming van de rechtszekerheid en het ge-

wettigd vertrouwen op grond van de nationale wetgeving, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

34. Zoals men ziet, zou deze analyse tot afwijzing van de stelling van verzoekers in het hoofdgeding leiden. Ik denk evenwel, dat het betwistbaar zou zijn, een dermate scherpe onderscheiding als hiervóór weergegeven, enkel op voornamelijk aan het arrest Maïzena ontleende overwegingen te baseren. Opgemerkt zij overigens, dat de in dat arrest vervatte beginselformulering reeds moet worden genuanceerd wegens de in verordening nr. 1697/79 opgenomen regels van gemeenschapsrecht, die juist rechtssituaties beogen te beschermen waarvan sommige per definitie het gevolg zijn van een onjuiste toepassing van dat recht door de bevoegde autoriteiten. Dat maakt de stelling, dat een naar gemeenschapsrecht onregelmatige situatie nooit door een regel van gemeenschapsrecht kan worden beschermd, betrekkelijk.

35. Daarom komt het mij voor, dat het aan het arrest Maïzena ontleende argument niet berust op een analyse van het recht die voldoende houvast biedt om een punt te zetten achter de door de vragen van het tribunaal te Venetië opgeroepen discussie. Wij zullen deze dus nog moeten voortzetten.

36. Het ontbreekt niet aan redenen om in de onderhavige zaak overwegingen van billijkheid in aanmerking te nemen.

37. Zoals bekend, had de praktijk van de Italiaanse douane om het gunstigste tarief toe te passen, welke praktijk overigens ook

in andere Lid-Staten bestond en die een uitvloeisel was van de gedachte dat de regels inzake invoerrechten ook voor de landbouwheffingen moesten gelden, vóór de zaak Frecassetti geen reactie van de Commissie uitgelokt, waaruit kon blijken dat deze het er niet mee eens was. Integendeel, de gemeenschapsinstellingen leken onder meer bij de voorbereiding van een richtlijn geneigd, de gunstigste-tariefregel voor landbouwheffingen in de communautaire regelgeving op te nemen. De betrokken importeurs hebben hier gewezen op enkele vóór het arrest Frecassetti gepubliceerde voorontwerpen van richtlijn, waarin de bedoelde praktijk tot regel werd verheven.

38. Volgt men de opvatting van advocaat-generaal Reischl in zijn conclusie in de zaak *Amylum*²⁵, dat een gepubliceerd voorstel

„zowel volgens onze jurisprudentie als naar nationale rechtspraak, ter beantwoording van de vraag of het gewettigd vertrouwen voldoende werd beschermd, als relevant is te beschouwen”²⁶,

dan kan men slechts concluderen, dat de van de gunstigste-tariefpraktijk profiterende importeurs terecht konden vertrouwen op de geldigheid van de hun opgelegde heffingen.

39. Verder kan ik mij moeilijk voorstellen, dat het arrest van 15 december 1971 (Schleswig-Holsteinische Hauptgenossen-

25 — Arrest van 30 september 1982, zaak 108/81, Jurispr. 1982, blz. 3107.

26 — Blz. 3149.

schaft)²⁷, dat evenals het arrest Frecassetti de uitlegging van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 120/67 van de Raad betrof, duidelijk kon maken dat die praktijk onjuist was, en dus het vertrouwen in de geldigheid ervan kon wegnemen.

40. In die beslissing gaf het Hof immers, zij het voor een bijzondere groep goederen, een andere definitie van de dag van invoer dan het later, in 1976, in een meer algemene zin zou doen. Onder voorbehoud van haar zeer specifiek karakter kon die eerste definitie minder onverenigbaar lijken met de gunstigste-tariefpraktijk dan de tweede. Dat de eerste definitie de justitiabelen in hun vertrouwen steunde, lijkt te veel gezegd, maar men moet wel erkennen dat zij voor hen geen aanleiding vormde om dat vertrouwen op te geven.

41. Deze eerste reeks opmerkingen leidt derhalve tot de slotsom, dat vóór het arrest Frecassetti het vertrouwen van de importeurs in de geldigheid van de volgens de gunstigste-tariefregel opgelegde heffingen plausibel was. Dit kan, wanneer het om de billijkheid gaat, niet zonder belang zijn.

42. Voor die billijkheid kan ook een aspect van de situatie van de importeurs van belang zijn, dat door de rechtspraak van het Hof nogal eens wordt beklemtoond.

43. In die rechtspraak, met name de arresten Ferwerda en Deutsche Milchkontor, wordt gewezen op de noodzaak, het beginsel dat, bij gebreke van gemeenschappelijke procedureregels, de uitvoering van de landbouwpolitiek door de nationale autoriteiten geschiedt volgens de materieel- en formeel-rechtelijke regels van de Lid-Staten, overeen te brengen met

„de vereisten van een eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht... ter voorkoming van een ongelijke behandeling van de marktdeelnemers.”²⁸

In het arrest Ferwerda werd gepreciseerd, dat deze eenvormige toepassing

„onderstelt dat niet wordt gediscrimineerd ten aanzien van de formele en materiële voorwaarden waaronder, enerzijds, de economische subjecten kunnen opkomen tegen de hun opgelegde communautaire lasten... en, anderzijds, de bestuursorganen van de Lid-Staten, handelend voor rekening van de Gemeenschap, bedoelde lasten kunnen heffen en, in voorkomend geval, de onregelmatig toegekende financiële voordelen kunnen terugvorderen.”²⁹

44. In deze zaak blijkt evenwel duidelijk, welke verschillen er ontstaan al naar gelang de nationale wetgeving, toegepast op navorderingen van landbouweffingen, al dan niet plaats inruimt voor bescherming van het gewettigd vertrouwen.

45. In een geval van onverschuldigd betaalde communautaire steun voor melkpoeder overwoog het Hof, dat de verwijzing naar het nationale recht weliswaar

„ertoe kan leiden dat de voorwaarden voor terugvordering... tot op zekere hoogte van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen”,

maar dat die verschillen

28 — Gevoegde zaken 205 tot en met 215/82, reeds aangehaald, r. o. 17.

29 — Zaaik 265/78, reeds aangehaald, r. o. 8.

27 — Zaaik 35/71, Jurispr. 1971, blz. 1083.

„bij de huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht onvermijdelijk zijn.”³⁰

46. Bovendien gaf het Hof duidelijk aan, langs welke weg de ongelijkheid van behandeling kon worden opgeheven:

„Indien... mocht blijken dat als gevolg van dispariteiten tussen de nationale wettelijke regelingen de gelijke behandeling van de marktdeelnemers in de verschillende Lid-Staten in gevaar wordt gebracht..., is het de taak van de bevoegde gemeenschapsinstellingen om de nodige voorschriften vast te stellen ten einde deze dispariteiten te verhelpen.”³¹

47. Voor de navordering van rechten bij invoer en uitvoer heeft de bevoegde gemeenschapsinstelling, de Raad, ter opheffing van de dispariteiten verordening nr. 1697/79 vastgesteld. Maar zoals wij weten, geldt deze verordening niet voor heffingen die vóór haar inwerkingtreding zijn toegepast. Juist de ongelijkheden die een gemeenschapsregeling wenselijk maakten, worden daardoor niet bestreken, daar de regeling slechts voor de toekomst geldt. Aan de in de rechtspraak zo sterk beklemdoende noodzaak, de verwijzing naar het nationale recht overeen te brengen met het vereiste van gelijke behandeling van de justitiabelen van de Gemeenschap, is dus voor een aantal gevallen op het vlak van de wetgeving niet voldaan. Ook dit kan, wanneer het om de billijkheid gaat, niet zonder belang zijn.

48. Blijft te bezien, of het streven naar billijkheid in het ons voorgelegde geval tot uit-

drukking kan komen door een prejudiciële uitspraak die de stelling van verzoekers in het hoofdgeding bevestigt. Ik denk het niet, en wel om verschillende redenen die ik thans uiteen zal zetten.

49. In de rechtspraak zijn de grenzen getrokken tot waar het Hof in een prejudiciële procedure kan gaan om te voorzien in het ontbreken van een gemeenschapsregeling die de ongelijkheid van behandeling bij het innen van gemeenschapsmiddelen opheft. In de arresten Ferwerda en Salumi I heeft het Hof erop gewezen, dat „het noodgedwongen technische karakter van een regeling” als die welke bij verordening nr. 1697/79 inzake de navordering van rechten bij invoer en uitvoer is vastgesteld, met zich meebrengt, dat

„het ontbreken ervan slechts ten dele door rechterlijke interpretatie kan worden goedge maakt.”³²

50. Hoe juist deze constatering is, wordt geïllustreerd door een vergelijking van de wettelijke regelingen van de Lid-Staten inzake de navordering van te lage heffingen. Daaruit blijkt namelijk, dat de termijn waarbinnen een te laag bepaalde douaneschuld of daarmee gelijkgestelde schuld kan worden gecorrigeerd, van Lid-Staat tot Lid-Staat aanzienlijk verschilt. Die termijn ligt tussen één en tien jaar, waarbij zes van de tien onderzochte nationale regelingen, waaronder de Italiaanse, een termijn van ten minste vijf jaar kennen. Wat de bescherming van het gewettigd vertrouwen betreft, valt op te merken dat deze niet bestaat in het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Spanje, Portugal en Italië, terwijl België het ontbreken van die bescherming compenseert door de belasting- of douanediensden aansprakelijk

30 — Gevoegde zaken 205 tot en met 215/82, reeds aangehaald, r. o. 21.

31 — R. o. 24.

32 — Zaak 265/78, reeds aangehaald, r. o. 9, en gevoegde zaken 66, 127 en 128/79, reeds aangehaald, r. o. 16.

te stellen indien de onjuiste berekening hun eigen schuld is.

51. Gezien deze verscheidenheid van nationale rechtsstelsels, kan men moeilijk stellen, dat er een communautair beginsel bestaat dat belet dat de vaststelling van een landbouwheffing nog na een in alle gevallen gelijke termijn wordt gecorrigeerd, of zelfs binnen die termijn indien de belastingschuldige te goeder trouw is. Van zulk een beginsel zou men bezwaarlijk kunnen zeggen, dat het berust op „beginselen die aan het recht van de Lid-Staten gemeen zijn”, of zelfs op in die rechtsstelsels „algemeen aanvaarde beginselen”, begrippen waarmee vroeger in 's Hofs rechtspraak is gewerkt.³³

52. Zou men, voor dit dilemma geplaatst, zich een redenering kunnen voorstellen, volgens welke de kern van het beginsel te vinden is met behulp van verordening nr. 1697/79 als één van de uitdrukkingen ervan, waarbij de inhoud van het beginsel dan valt af te leiden uit bepaalde formele bepalingen van die verordening? Zo ja, dan zou men het — noodzakelijkerwijs vóór de inwerkingtreding van de verordening gelegen — moment moeten bepalen vanwaaraf het beginsel rechtskracht heeft gehad, en zou men derhalve een zekere uitstraling naar het verleden aanvaarden van regels waaraan het Hof in het formele kader van die verordening terugwerkende kracht heeft ontzegd.³⁴

53. Ik moet zeggen, dat geen van beide zojuist geschetste redeneringen mij vanuit het oogpunt van de opbouw van de communautaire rechtsorde dwingend voorkomt, te minder waar de opstelling door de rechter

van een noodzakelijkerwijs enkel op gemeenschapsheffingen — in ruime zin — toepasselijk beginsel, dispariteiten zou veroorzaken in de door de autoriteiten van sommige Lid-Staten gevoerde navorderingsprocedures. Die autoriteiten zouden dan immers het gewettigd vertrouwen moeten respecteren wanneer het om gemeenschapsheffingen gaat, terwijl zij het met betrekking tot nationale heffingen zouden kunnen blijven negeren. Ik acht het niet wenselijk, dat 's Hofs rechtspraak dergelijke gevolgen in het rechts- en bestuursstelsel van Lid-Staten zou hebben, vooral ten aanzien van economische handelingen uit het verleden. Een gemeenschapsverordening kan, overigens in beginsel uitsluitend voor de toekomst, vergelijkbare gevolgen teweegbrengen, maar de omstandigheden waaronder een verordening tot stand komt, lenen zich beter voor een beoordeling van consequenties zoals die welke ik zojuist heb geschetst, dan een rechterlijke uitlegging die, daar zij voor het verleden geldt, moeilijk meetbare gevolgen meebrengt, zoals het arrest Frecassetti duidelijk laat zien.

54. Het ziet er ten slotte naar uit, dat het verruimen van de in de arresten Ferwerda, Salumi I en Deutsche Milchkontor tot uiting komende doctrine een hachelijke onderneming is. In die arresten heeft het Hof, na eerst als beginsel te hebben gesteld dat het nationale recht van toepassing is wanneer een communautaire regeling voor de navordering van te laag vastgestelde rechten en heffingen en de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun ontbreekt, vervolgens de twee beperkingen aangegeven voor de toepassing van dat recht: het mag niet afdoen aan de draagwijdte en doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht en het moet op dezelfde manier worden toegepast als bij procedures ter oplossing van soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen. Ofschoon het Hof dus, zoals ik al memoereerde, op de ongelijke behandeling heeft gewezen die het gevolg is van de disparitei-

33 — Vgl. Boulouis J. en Chevallier R. M., *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes*, Dalloz. 4e druk, 1987, deel 1, nrs. 15 en 16.

34 — Gevoegde zaken 212 tot en met 217/80, reeds aangehaald.

ten tussen de nationale wettelijke regelingen, en ofschoon in elk van die zaken een beroep werd gedaan op de noodzaak het gewettigd vertrouwen te beschermen, heeft het toch aan de twee genoemde beperkingen geen derde toegevoegd die door die noodzaak zou zijn ingegeven. De redenen voor die terughoudendheid zijn ook thans nog aanwezig, en ik meen dan ook niet, dat het Hof zijn standpunt moet wijzigen.

55. Het is stellig heel triest dat verzoekers in het hoofdgeding in een situatie blijven die des te onbillijker is, nu de autoriteiten van andere Lid-Staten die vóór het arrest Freccasetti het gunstigste tarief toepasten, later niet tot navordering zijn overgegaan. Om dat te verhelpen, bestonden er echter welbekende juridische middelen, maar daarvan is geen gebruik gemaakt.

56. Met betrekking tot de werking van rechterlijke uitlegging heeft het Hof in zijn arrest Salumi I opgemerkt, dat het bij wijze van uitzondering

„met toepassing van een aan de communautaire rechtsorde inherent algemeen beginsel van rechtszekerheid en met het oog op de ernstige problemen die zijn arrest voor het verleden zou kunnen meebrengen voor te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen, aanleiding [zou] kunnen vinden, voor iedere belanghebbende beperkingen te stellen aan de mogelijkheid met een beroep op de... uitgelegde bepaling die rechtsbetrekkingen weer in geding te brengen.”³⁵

Maar, zo voegde het Hof eraan toe,

„een dergelijke beperking is... slechts aanvaardbaar in het arrest waarin de gevraagde uitlegging wordt gegeven.”³⁶

57. In het arrest Freccasetti werd geen enkele beperking ten aanzien van de werking van de gegeven uitlegging geformuleerd, en daaruit valt af te leiden, dat het Hof niet van mening was, dat het rechtszekerheidsbeginsel in dat geval zulk een beperking kon rechtvaardigen. In die zaak lijkt 's Hof's aandacht niet speciaal te zijn gevestigd op het risico van ernstige problemen als gevolg van de uitlegging waarvoor het ten slotte zou kiezen.

58. Wat de toepasselijkheid in de tijd van de communautaire regelgeving betreft, overwoog het Hof overigens in zijn arrest Amylum, dat

„het principe van de zekerheid der rechtsposities zich er... in de regel tegen verzet, dat een communautaire handeling op een vóór publikatie gelegen datum aanvangt effect te sorteren; het kan evenwel in uitzonderingsgevallen anders zijn, wanneer het te verwezenlijken doel zulks vordert en het gewettigd vertrouwen der betrokkenen is geëerbiedigd.”³⁷

Zoals het Hof opmerkt in het arrest Salumi II, heeft verordening nr. 1697/79 geen terugwerkende kracht. Dat betekent dus, dat naar het oordeel van de gemeenschapswetgever de situatie van de justitiabelen aan wie vóór de vaststelling van die verordening heffingen waren opgelegd, niet rechtvaardigde dat aan die verordening bij wijze van uitzondering terugwerkende kracht werd toegekend.

35 — Gevoegde zaken 66, 127 en 128/79, reeds aangehaald, r. o. 10.

36 — R. o. 11.

37 — Zaak 108/81, reeds aangehaald, r. o. 4.

59. De bescherming van de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen waarop de betrokken importeurs zich hebben beroepen, is dus niet verzekerd met behulp van een der juridische middelen die volgens 's Hofs rechtspraak daarvoor in aanmerking komen. Des te minder grond is er, lijkt mij, in de onderhavige zaak voor een beroep op een veel minder zeker juridisch middel.

60. Ik weet niet, of de gemeenschapsinstellingen voor onbillijke situaties zoals in deze zaak aan het licht zijn gekomen, nog een praktische oplossing kunnen vinden. Als er

een mogelijkheid bestaat, ware het wenselijk dat daarvan ook gebruik wordt gemaakt.

61. Wat evenwel de communautaire legaliteit betreft, meen ik dat men er, gelet op het voorgaande, geen betekenis aan kan geven die zij niet heeft. Met Boulouis ben ik van mening, dat zij niet tot in het oneindige kan worden opgerekt om de met de uitvoering van de gemeenschapsregels belaste autoriteiten te beschermen tegen de met name geldelijke gevolgen van onrechtmatig gebruik van hun bevoegdheden. Dat zou uitlopen op het „verwarren van legaliteit en aansprakelijkheid.”³⁸

62. Ik geef mitsdien in overweging, voor recht te verklaren hetgeen volgt:

„Wanneer het gaat om vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 vastgestelde en bijgevolg volgens de bepalingen van de nationale wettelijke regeling ingevorderde heffingen, verzetten de beginselen van rechtszekerheid en van bescherming van het gewettigd vertrouwen, erkend door de communautaire rechtsorde en op het gebied van de landbouwheffingen met name uitgewerkt in genoemde verordening, zich er niet tegen, dat de autoriteiten van een Lid-Staat ze overeenkomstig hun nationale recht volledig navorderen van importeurs die aanvankelijk te goeder trouw en als gevolg van een onjuiste uitlegging door de administratie van de communautaire vaststellingsregels een te laag bedrag hebben betaald.”

38 — „Quelques observations à propos de la sécurité juridique” in: „Du droit international au droit de l'intégration”, *Liber amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, blz. 57 en 58.