restituties betrekking kan hebben op de ten dage van de indiening van het verzoek nog openstaande hoeveelheid van het contingent, doch slechts op deze hoeveelheid in haar geheel en zonder dat deze op tevoren in- of uitgevoerde partijen kan worden betrokken.

Aldus gewezen en ondertekend te Luxemburg op achtentwintig oktober negentienhonderdzeventig.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting, gehouden te Luxemburg op achtentwintig oktober negentienhonderdzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 13 OKTOBER 1970 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De beide op 16 september jl. te zamen behandelde verzoeken om een prejudiciële beslissing waarover wij heden hebben te concluderen betreffen de in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid getroffen Verordening van de Raad nr. 1134/68 van 30 juli 1968 (Publikatieblad 1968, nr. L 188, blz. 1. — Voor een goed begrip van de zaak zij vooraf het volgende opgemerkt.
Naar uit andere zaken bekend is worden de gemeenschappelijke marktordeningen op het gebied van de Landbouw hoofdzakelijk gekenmerkt door prijsregelingen. Daarin zijn de gemeenschappelijke prijzen uitgedrukt in rekeneenheden, waarvan de waarde bij verordening van de Raad nr. 129 van 23 oktober 1962 is vastgesteld. In de betrekkingen tussen de particulieren en de met de toepassing van de regelingen inzake de marktordeningen op landbouwgebied belaste nationale bestuursorganen worden deze prijzen en andere gegevens voor de berekening (heffingen, restituties en prijzen op de wereldmarkt) in het algemeen volgens de officiële pariteit in de nationale munteenheden omgerekend en slechts deze worden dan in de ambtelijke stukken genoemd. — Uit andere zaken weten wij ook dat het in vele gevallen mogelijk is bedragen die aan of door particulieren moeten worden betaald (heffingen, restituties) van tevoren vast te stellen voor perioden van verschillende duur (wij mogen hiervoor verwijzen naar de uiteenzettingen in de memorie van de Commissie, Franse tekst, op blz. 5, 6 en 7). Het is duidelijk

1 — Vertaald uit het Duits.

dat dergelijke — veelvuldig voorkomende — vaststellingen-vooraf, bij een latere wijziging van de waarde der rekeneenheid of van de pariteit der munteenheden van de Lid-Staten of van derde landen, kunnen leiden tot verstoringen wanneer toch transacties op basis van de vooraf vastgestelde voorwaarden plaatsvinden. Deze fluctuaties worden namelijk niet steeds door een overeenkomstige wijziging van de in nationale munteenheden uitgedrukte bedragen gevolgd, zodat de bedragen niet meer in overeenstemming met de nieuwe pariteitsverhouding zijn. De Commissie heeft dit, met verwijzing naar het in de Lid-Staten geldende beginsel der nominale waarde („nominalisme"), gedetailleerd uiteengezet en aangetoond dat hierdoor met name het voor de gemeenschappelijke markt essentiële beginsel van eenheid der prijsverhoudingen in gevaar zou geraken.

De Verordeningen van de Raad nrs. 653/68 van 30 mei 1968 (Publikatieblad 1968, nr. L 134, blz. 4) en 1134/68 (Publikatieblad 1968, nr. L 188, blz. 1) hebben ten doel dit te voorkomen. De eerste heeft betrekking op wijziging van de waarde der rekeneenheid in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en geeft maatregelen ter aanpassing van bepaalde landbouwprijzen, alsmede van de in artikel 1 van Verordening nr. 129 genoemde bedragen. De tweede verordening werd gegeven op grond van artikel 6 van Verordening nr. 653/68, waarvan lid 1 c) luidt als volgt : „Op voorstel van de Commissie stelt de Raad ... de voorschriften die in geval van wijziging van de verhouding tussen de pariteit van de munteenheid van een Lid-Staat en de waarde van de rekeneenheid moeten worden toegepast met betrekking tot de in rekeneenheden vastgestelde en in de nationale munteenheid uitgedrukte bedragen vast". Deze uitvoeringsverordening geeft een gedetailleerde regeling van de bij wijziging van de pariteiten (in de Lid-Staten of derde landen) en van de waarde der rekeneenheid, alsmede bij aanpassing van de prijzen in de landbouwsector noodzakelijke herberekening en aanpassing van bepaalde bedragen en in het bijzonder ook van vooraf vastgestelde bedragen, zoals heffingen en restituties, welke aan de hand van de prijzen op de wereldmarkt worden berekend. In verschillende bepalingen van deze verordeningen (artikelen 1, 2 en 4) is voorts ter bescherming van de betrokkenen, die een vaststelling-vooraf voor bepaalde transacties hebben verkregen en die na de aanpassing gedwongen waren nog niet afgesloten transacties onder andere voorwaarden uit te voeren, bepaald dat zij deze consequenties kunnen ontgaan door „binnen een termijn van 30 dagen volgende op die van de inwerkingtreding van de maatregelen ter vaststelling van de herberekende bedragen" bij het „bevoegde orgaan" een „verzoek tot annulering van de vaststelling-vooraf en van het ten blijke daarvan opgestelde certificaat of stuk" in te dienen. Deze regeling is op 4 augustus 1968 in werking getreden. Van wezenlijk belang is echter voorts dat zij volgens artikel 7 op *alle* transacties „die op of na de datum van haar inwerkingtreding tot stand zijn gekomen" van toepassing is. Om ieder gevaar voor verstoringen uit te sluiten heeft de wetgever de verordening mede van toepassing verklaard op eerder verkregen vaststellingen-vooraf, waarvoor een overeenkomstige regeling nog niet gold en waarbij de begunstigden geen rekening behoefden te houden met wijziging van de bedragen of met annulering van hun certificaten. Dit ingrijpen in bestaande rechtsbetrekkingen noopte echter tot het treffen van een overgangsregeling, welke de betrokkenen in staat stelde rekening te houden met dit nieuwe risico en zich daartegen eventueel te beveiligen. Deze is eveneens in artikel 7 opgenomen en luidt als volgt : „Elke belanghebbende die voor deze datum een vaststelling-vooraf heeft bewerkstelligd (namelijk voor de inwerkingtreding van de verordening) voor een na deze datum nog tot stand te brengen transactie, verkrijgt echter door middel van een schriftelijk verzoek, dat binnen een termijn van 30 dagen voor de op de

datum van inwerkingtreding van deze Verordeningen in het bezit van het bevoegd orgaan moet komen, annulering van de vaststelling-vooraf en van het ten blijke daarvan opgestelde certificaat of stuk of vernietiging van de overeenkomst."

Het onderhavige geding betreft de uitlegging van dit voorschrift.

U zult zich herinneren hoe het geschil is ontstaan. Het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (een Nederlands publiekrechtelijk lichaam met bestuurstaken op economisch gebied en in het bijzonder met bevoegdheden in het kader van de marktordeningen op het gebied van de landbouw) heeft in een circulaire aan verzoekers in het bodemgeschil mededeling gedaan van de nieuwe regeling en de datum van inwerkingtreding daarvan. In dit aan verzoekers toegezonden rondschrijven van 28 augustus 1968 werd er bovendien op gewezen dat volgens een uitlegging van het Ministerie van Landbouw en Visserij, waarbij het Hoofdproduktschap zich aansloot, voor de toepassing van artikel 7 van Verordening nr. 1134/68 vier voorwaarden golden. Daarvan moeten hier thans twee worden vermeld, namelijk dat de annulering slechts betrekking kan hebben op ten tijde van het verzoek nog niet in- of uitgevoerde hoeveelheden, en voorts dat tussen 3 augustus en de dag van de indiening van het verzoek geen in- of uitvoer krachtens de betreffende vaststelling mag hebben plaatsgevonden. — Deze regeling is voor verzoekers inderdaad in zoverre van betekenis, als zij vóór haar inwerkingtreding vaststelling-vooraf van uitvoerrestituties hadden gevraagd en verkregen en de daarop betrekking hebbende certificaten nog niet geheel hadden benut, zodat zij daarvan na de inwerkingtreding der verordening nog gebruik konden maken. Voor verzoekster in de zaak 16-70 betreft dit met name een op 29 april 1968 vooraf vastgestelde en tot 31 maart 1969 geldende restitutie voor uitvoer van mout, waarvan op 4 augustus 1968 een hoeveelheid van 1 520 ton nog niet was uitgevoerd. Ten behoeve van verzoekster in de zaak 17-70 werden in april en mei 1968 een reeks restituties voor uitvoer van op basis van gerst en haver gefabriceerde produkten vooraf vastgesteld. De daarop betrekking hebbende certificaten golden respectievelijk tot 31 augustus 1968 en 30 september 1968. In de uitspraak waarin de prejudiciële beslissing wordt gevraagd is op bladzijde 16 nauwkeurig aangegeven welke hoeveelheden op 4 augustus 1968 nog openstonden. — Indien de door het Hoofdproduktschap aan betrokkenen medegedeelde voorwaarden geldig waren hadden verzoekers ongetwijfeld van de in artikel 7 van Verordening nr. 1134/68 gegeven mogelijkheid tot annulering geen gebruik kunnen maken, aangezien zij na 4 augustus 1968 op de eerder verstrekte certificaten nog hoeveelheden hebben uitgevoerd (ook dit kan aan bedoelde uitspraak worden ontleend). Niettemin wendden zij zich na ontvangst van de circulaire op 2 september 1968 tot het Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten (het met de tenuitvoerlegging der regeling belaste Nederlandse overheidsorgaan) met het verzoek om annulering van hun certificaten, voor zover daarop op 4 augustus 1968 nog hoeveelheden openstonden. Gelijktijdig beklaagden zij zich op 2 september 1968 bij het Hoofdproduktschap over de inhoud van de circulaire welke zij — voor wat betreft de beide genoemde voorwaarden — onverenigbaar met de Verordening van de Raad nr. 1134/68 achtten. Zulks echter zonder succes. Zoals U weet bleef het Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten bij het in de circulaire van het Hoofdproduktschap ingenomen standpunt en wees het bij beschikkingen van 9 september en 17 september de verzoeken tot annulering af, voor zover nà 4 augustus 1968 en vóór het instellen van de vordering van de certificaten reeds gebruik was gemaakt. Dit was voor de betrokkenen aanleiding zich bij beroepen van 7 oktober 1968 tot het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (de competente Nederlandse rechter voor ge-

schillen op economisch gebied waarbij overheidsorganen zijn betrokken) te wenden. Op deze wijze trachten zij nietigverklaring van de circulaire en van de afwijzende beschikkingen te verkrijgen, alsmede last dat aan hun verzoeken tot annulering gevolg zal worden gegeven en (althans in de zaak 16-70) toekenning van schadevergoeding. Het College van Beroep heeft reeds beslist dat de vorderingen niet-ontvankelijk zijn, voor zover zij op de circulaire van het Hoofdprodukschap betrekking hebben. Aangezien het voor de beoordeling van de eisen van verzoekers verder in hoofdzaak op de uitlegging van het communautaire recht aankomt (namelijk van artikel 7 van Verordening nr. 1134/68) en voorts de uitspraken van het College van Beroep niet voor beroep vatbaar zijn, schorste deze rechter bij uitspraak van 10 april 1970 het geding en legde aan het Hof ingevolge artikel 177 van het EEG-Verdrag de volgende vragen voor met het verzoek om een prejudiciële beslissing ter zake:

„1. Brengt een juiste uitleg van artikel 7, lid 2, van Verordening nr. 1134/68 van de Raad van de Europese Gemeenschappen mede, dat de daarin voorziene mogelijkheid tot annulering alleen betrekking kan hebben op de *gehele*, op 4 augustus 1968 op betreffende vaststelling-vooraf nog openstaande hoeveelheid?

2. Indien vraag 1 bevestigend moet worden beantwoord, bestaat dan naar juiste uitleg van artikel 7, tweede lid, de mogelijkheid tot die annulering ook, wanneer tussen 4 augustus 1968 en de datum van indiening van het verzoek om annulering op de betreffende vaststelling-vooraf alles of een gedeelte is in- of uitgevoerd, of uitsluitend wanneer er tussen 4 augustus 1968 en de datum van indiening van het verzoek om annulering generlei in- of uitvoer op de betreffende vaststelling-vooraf heeft plaatsgevonden?

3. Indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, brengt dan een juiste uitleg van artikel 7, lid 2, mede, dat annulering van de vaststelling-vooraf mogelijk is met betrekking tot de op de datum van indiening van het verzoek om annulering op de betreffende fixatie nog openstaande hoeveelheid, of een gedeelte daarvan, wanneer reeds tussen 4 augustus 1968 en de datum van indiening van het verzoek om annulering enige hoeveelheid op de fixatie is in- of uitgevoerd?

4. Dient voorts, indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, artikel 7, lid 2, aldus te worden verstaan, dat annulering van de vaststelling-vooraf ook mogelijk is met betrekking tot een of meer in- of uitvoeren die tussen 4 augustus 1968 en de datum van indiening van het verzoek om annulering hebben plaatsgevonden?"

Over deze vragen zouden wij nu ons standpunt willen bepalen op basis van de schriftelijke opmerkingen welke de verzoekster in het geding 16-70, de verweersters in het bodemgeschil, de Commissie en de Nederlandse Regering hebben ingediend, alsmede van de mondelinge verklaringen van partijen in het bodemgeschil en de Commissie.

1. De eerste vraag, namelijk of de in artikel 7, lid 2, van Verordening nr. 1134/68 gegeven mogelijkheid tot annulering alleen betrekking heeft op de gehele op 4 augustus 1968 nog openstaande hoeveelheid waarvoor een vaststelling-vooraf heeft plaatsgevonden, moet naar de mening van verzoeksters en van de Commissie ontkennend worden beantwoord, terwijl de Nederlandse Regering en de verweersters in het bodemgeschil deze vraag bevestigend beantwoord zouden willen zien.

Wanneer men tracht deze vraag, welke trouwens steeds in samenhang met de derde en vierde moet worden gezien, te beantwoorden kan *één* argument stellig reeds dadelijk worden afgewezen. Het betreft hier het beroep van verzoeksters op hetgeen in andere Lid-Staten bij het bestuur gebruikelijk is. Deze verwijzing,

immers, is niet slechts vruchteloos aangezien de bodemgeschillen op dit punt geen volledige duidelijkheid hebben gebracht, doch vooral aangezien vanzelfsprekend bij de uitlegging van wetsteksten het meerderheidsbeginsel niet kan gelden en aan de verwijzing naar een in de meeste gevallen door het bestuur gevolgde praktijk derhalve hoogstens de waarde van een indicatie toekomt.

Onderzoeken wij derhalve allereerst — zoals steeds bij pogingen om een bepaling uit te leggen — wat aan de *tekst* van de betreffende bepaling kan worden ontleend. Verweersters in het bodemgeschil en de Nederlandse Regering leggen hierbij vooral de nadruk op het feit dat in artikel 7, lid 2, sprake is van *één* na deze tijd (namelijk na 4 augustus 1968) nog tot stand te brengen *transactie*, waarvoor een *vaststelling-vooraf* is verleend, en dat voorts sprake is van *annulering* der *vaststelling-vooraf* en het ten blijke daarvan opgestelde *certificaat* of stuk. De analoge voorschriften van artikel 1, lid 2, artikel 2, lid 2, artikel 4, lid 1, tweede alinea, van Verordening nr. 1134/68 zouden in gelijke zin luiden, immers ook daarin wordt het woord „transactie" slechts in het enkelvoud gebruikt. Derhalve ligt het voor de hand de op 4 augustus 1968 nog openstaande, uit een vaststelling-vooraf voortvloeiende uitvoerverplichtingen als een eenheid te beschouwen en niet de in het kader daarvan verrichte afzonderlijke uitvoerhandelingen beslissend te achten. Hierop wijst ook de tekst van artikel 4, lid 1 a), waarin met betrekking tot het tijdstip van de vaststelling der bedragen van *één* transactie sprake is en waarin overigens in afwijking van artikel 7 ook de term *„gedeelte van een transactie"* wordt gebezigd. — Inderdaad kan men aan deze redenering een zekere logica niet ontzeggen, immers het staat wel vast — zoals verweersters in het bodemgeschil betogen — dat met „transactie" in de zin van artikel 7 stellig niet de met één afnemer gesloten exporto*vereenkomst* kan zijn bedoeld, welke voor de afgifte van certificaten kennelijk niet van belang is. Dit blijkt duidelijk uit de definitie van het tijdstip waarop een transactie wordt uitgevoerd, gelijk daarvan uit artikel 6 van Verordening nr. 1134/68 blijkt, waarin wordt bepaald dat alleen de nakoming der publiekrechtelijke verplichting tot uitvoer van belang is, doch niet afwikkeling van de overeenkomst. — Met de Commissie zijn wij echter van mening dat aan deze redenering geen doorslaggevende betekenis kan worden toegekend. In de eerste plaats mag het zinsdeel waarin sprake is van annulering van de *vaststelling-vooraf* stellig niet woordelijk, in de zin van één uniforme behandeling, worden uitgelegd. Dat geven ook de verweersters in het bodemgeschil en de Nederlandse Regering toe, die hier van het op 4 augustus 1968 nog niet gebruikte deel uitgaan en dus althans in dit opzicht een verdeling aanbrengen. — Anderzijds kan ons inziens juist uit de definitie van de term „transactie" in artikel 6 worden afgeleid dat hier iedere afzonderlijke daad van export moet zijn bedoeld, want daardoor ontstaat de vordering die op het met de transactie samenhangende bedrag betrekking heeft. Wanneer men deze conclusie aanvaardt — en hierover laat de tekst der betreffende bepaling ons inziens niet de geringste twijfel — kan men, met de Commissie, gemakkelijk een verklaring vinden voor het feit dat het begrip „transactie" in artikel 7 slechts in het enkelvoud wordt gebruikt. Ik acht het in ieder geval evident dat dit gebeurd kan zijn, daar men één algemene term voor alle in de bijlage bij Verordening nr. 1134/68 genoemde handelingen moest gebruiken. Men had in plaats daarvan evengoed kunnen zeggen : „voor een na genoemd tijdstip te verrichten in- of uitvoer", waarmede duidelijker tot uitdrukking zou zijn gebracht dat het slechts die ene in- of uitvoertransactie en niet de verplichting tot in- of uitvoer in haar geheel kan betreffen. — Het feit dat artikel 7, lid 2, in genoemde zin moet worden opgevat ligt voorts nog voor de hand, omdat het algemeen spraakgebruik daarop duidt en naar vast gebruik bij

bestuur en handel de op het certificaat genoemde hoeveelheid doorgaans niet samenvalt met de in een transactie verhandelde hoeveelheid; de vergunningen worden derhalve niet met een enkele transactie uitgeput, doch dienen meestal voor een groot aantal transacties, waarover de vergunning naar goedvinden kan worden verdeeld. — Op grond van de tekst van Verordening nr. 1134/68 en bij een redelijke uitlegging van de daarin gebruikte termen moet derhalve veeleer de juistheid van de opvatting der Commissie worden erkend en moet in elk geval worden opgemerkt dat géén overtuigende rechtsgrond voor de door verweersters en de Nederlandse Regering voorgestane uitlegging kan worden bijgebracht.

Groter gewicht — zo schijnt het ons toe — hechten laatstgenoemden dan ook aan andere overwegingen. Ze wijzen nogmaals op de in de artikelen 1, 2 en 4 van Verordening nr. 1134/68 overeenstemmend geformuleerde mogelijkheden tot annulering. Zij ontlenen daartoe aan de considerans van de Verordening de gronden waarop zij werden voorzien en transponeren deze finaliteit naar het hier van belang zijnde artikel 7. Met name is de volgende passage uit de overwegingen van de Verordening van belang : „dat deze aanpassing geen *schade mag toebrengen* aan belanghebbenden die een vaststelling-vooraf hebben bewerkstelligd en dat zij daarom in staat moeten worden gesteld annulering van deze vaststelling-vooraf te verkrijgen". Volgens verweersters en de Nederlandse Regering staat bij de overwegingen van de wetgever derhalve het voorkomen van *schade* voorop. Daarvan uitgaand betogen zij dat hij, die in een dergelijk geval, dus bij wijziging in de pariteit en een daarop volgende aanpassing van de bedragen der heffingen en restituties, waarvan de gevolgen onmiddellijk voelbaar zijn, niet terstond algehele annulering van de nog ongebruikte certificaten vraagt, doch daarentegen nog een aantal transacties verricht en eerst later van de mogelijkheid tot annulering gebruik wil maken, daarmee te kennen geeft dat hij in werkelijkheid door de aanpassing der bedragen geen schade heeft geleden en om andere redenen annulering verzoekt, bij voorbeeld om bij een gunstige wijziging van de dagrestitutie winst te maken. Dit is echter wegens strijd met de *ratio legis* niet toelaatbaar. Wanneer dit geldt in het kader van de artikelen 1, 2 en 4, dan moet voor toepassing van artikel 7 hetzelfde worden aangenomen, dat wil zeggen dat wanneer aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan het niet geoorloofd kan zijn dat de certificaten waarop nog hoeveelheden openstaan eerst nog worden gebruikt en daarvan daarna toch annulering wordt verzocht. — Doch ook deze ogenschijnlijk aantrekkelijke redenering houdt uiteindelijk geen steek. Allereerst moet daartegen worden aangevoerd dat zij reeds *in het kader van de artikelen* 1, 2 en 4, dus ten aanzien van de mogelijkheid om na de wijziging der pariteit annulering te verzoeken, niet geheel juist schijnt. Het is immers volstrekt niet zeker dat degene, die bij een wijziging van de bedragen der heffingen en restituties niet terstond volledige annulering van nog niet geheel gebruikte vaststellingen-vooraf verzoekt, door de aanpassing geen schade lijdt. Integendeel, het is ook mogelijk dat de betrokkene door niet onmiddellijk annulering te verzoeken en bepaalde transacties op de gewijzigde voorwaarden te verrichten, een *geringere* schade lijdt dan het geval zou zijn bij onmiddellijke annulering, aangezien zijn handelsactiviteiten plotseling zouden worden onderbroken tot hij nieuwe certificaten heeft verkregen, zodat, anders dan de Nederlandse Regering meent, ook bij voor de betrokkenen kennelijk nadelige aanpassing van de vooraf vastgestelde heffings- en restitutiebedragen een later beroep op de mogelijkheid tot annulering uit een handelsoogpunt niet ondenkbaar is. — Nog belangrijker dan deze conclusie is echter de volgende, principiële vaststelling, namelijk dat het onjuist is de artikelen 1, 2 en 4 enerzijds, en artikel 7 anderzijds, voor wat

betreft de daarin gegeven mogelijkheid tot annulering en de door de wetgever daaraan ten gronde gelegde overwegingen gelijk te stellen. Weliswaar kan men — zoals verweersters in het bodemgeschil en de Nederlandse Regering terecht deden — het vermijden of binnen de perken houden van een onmiddellijk voelbare, werkelijke schade als het doel aanmerken van eerstgenoemde voorschriften, welke voortaan een integrerend deel van het systeem der heffing vooraf vormen en bij de afgifte der certificaten bekend zijn. Het is echter stellig onjuist ook bij artikel 7 van een „*schade*" te spreken. Het betreft hier de toepasselijkheid van een nieuwe regeling op bestaande rechtsbetrekkingen, dus het scheppen van een tot dusver niet bestaand *risico* (namelijk het risico om in geval van een wijziging van de verhouding in de pariteit der munteenheden een aanpassing van de bedragen der heffingen vooraf te moeten aanvaarden, dan wel annulering van de betreffende certificaten te moeten verzoeken). Om aan dit risico het hoofd te kunnen bieden moest aan betrokkenen de gelegenheid worden geboden om annulering van voor de inwerkingtreding van Verordening nr. 1134/68 verkregen certificaten te verzoeken. Bij artikel 7 staat derhalve het karakter van een eenmalige, uit overwegingen rechtens ingestelde overgangsregeling voorop. Daarmede is tevens het beslissende uitgangspunt voor de draagwijdte van het artikel verkregen. Hieruit kan met zekerheid worden geconcludeerd dat zodanig voorschrift, gelet op zijn beschermende functie welke alleen tot rechtvaardiging kan dienen van een belangrijke en niet te voorziene ingreep in bestaande rechtsbetrekkingen, slechts extensief en niet — gelijk de Nederlandse Regering bepleit — restrictief moet worden geïnterpreteerd. Het is echter duidelijk dat extensief dan onvermijdelijk betekent dat de annulering niet alleen betrekking heeft op de gehele op 4 augustus 1968 op het certificaat nog openstaande hoeveelheid, doch ook op gedeelten daarvan.

Dat dit de enig juiste uitlegging van artikel 7, lid 2, van Verordening nr. 1134/68 moet zijn blijkt voorts nog uit de volgende essentiële overweging. De annulering van een certificaat doorbreekt een fundamentele, met de afgifte van certificaten nauw verband houdende regel, inhoudende dat de zelfs door een cautie gewaarborgde *verplichting* bestaat om de betreffende transactie ten uitvoer te leggen. Dergelijke afwijkingen van de regel moeten zoveel mogelijk worden beperkt, aangezien slechts op deze wijze storende invloeden op de regelmatige werking der gemeenschappelijke marktordeningen op landbouwgebied beteugeld kunnen worden. Wanneer de tekst van een bepaling, zoals in casu artikel 7, lid 2, zulks toelaat, mag derhalve de mogelijkheid tot annulering van certificaten, mede met het oog op het systeem der gemeenschappelijke marktordeningen, slechts in uiterst beperkte mate worden toegelaten.
Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat alleen bij deze uitlegging van artikel 7, lid 2, de lange duur van de daarin bepaalde termijn enige zin heeft. Immers, wanneer de betrokkenen alleen de keuze hadden gehad tussen afstand doen van de annulering en annulering van de gehele op 4 augustus 1968 op het certificaat nog openstaande hoeveelheid, dan ware ook een beduidend kortere termijn voldoende geweest.
Al deze op de letter en de geest van artikel 7, lid 2, van Verordening nr. 1134/68 gegronde overwegingen leiden dus tot een ontkennende beantwoording van de eerste vraag en derhalve tot de door verzoeksters in het bodemgeschil en door de Commissie verdedigde conclusie dat een annulering volgens artikel 7 niet beslist op de gehele van 4 augustus 1968 nog openstaande vaststelling-vooraf betrekking behoeft te hebben.

2. Aangezien de tweede vraag slechts werd gesteld voor het geval de eerste bevestigend zou worden beantwoord, is het op grond van onze eerdere bevindingen niet noodzakelijk op de

daarmede opgeworpen vragen in te gaan.

3. Na de door ons voorgestelde beantwoording van de eerste vraag ligt het op de derde vraag, namelijk naar de mogelijkheid annulering van de vaststelling-vooraf te verzoeken voor de op de dag der indiening van het verzoek tot annulering nog openstaande hoeveelheden, zulks ook dan wanneer tussen 4 augustus 1968 en de datum van het verzoek bepaalde hoeveelheden op de vaststelling-vooraf werden in- of uitgevoerd, te geven antwoord voor de hand. Ten aanzien van de derde vraag moet inderdaad worden vastgesteld dat het gebruik van een uitvoercertificaat met vaststelling-vooraf na inwerkingtreding van Verordening nr. 1134/68 de mogelijkheid om alsnog annulering van het resterende gedeelte te verzoeken niet uitsluit. Indien dit niet het geval was zouden in beginsel de betrokkenen slechts de volgende alternatieven hebben : hetzij onmiddellijk gedurende enige tijd van iedere uitvoer afzien (namelijk tot de afgifte van nieuwe certificaten), hetgeen — zoals wij hebben gezien — uit handelsoogpunt nadelen met zich kan brengen, hetzij geen gebruik maken van de in artikel 7, lid 2, gegeven mogelijkheid tot annulering, hetgeen hen zou beroven van alle middelen om zich op adequate wijze tegen het uit Verordening nr. 1134/68 voortvloeiende risico te beveiligen. Dit ware echter, zoals wij reeds aantoonden, met de beschermende functie van de overgangsregeling van artikel 7, lid 2, moeilijk te verenigen. — Daarbij komt nog dat de betrokkenen dikwijls geen invloed kunnen uitoefenen op het tijdstip waarop de goederen door de douane worden vrijgegeven, het tijdstip dus waarop de goederen het douanegebied verlaten. Derhalve zou na de inwerkingtreding van Verordening nr. 1134/68 een transactie tot stand kunnen komen en een certificaat worden gebruikt zonder dat de houder van het certificaat tevoren het tijdstip waarop de uitvoer plaatsvindt kende. Ten slotte pleit voor de voorgestelde uitlegging ook het feit dat de verspreiding van het Publikatieblad soms vertraging ondervindt en teksten van verordeningen derhalve niet steeds voor hun inwerkingtreding in alle talen der Gemeenschap worden gepubliceerd. Dit zou volgens verzoeksters in het bodemgeschil ook het geval zijn geweest met Verordening nr. 1134/68. Het is duidelijk dat de toedracht ook kan zijn geweest, dat certificaten met vaststellingen-vooraf nog na 4 augustus 1968 zijn gebruikt, terwijl de gebruiker niet van het bestaan van Verordening nr. 1134/68 op de hoogte was. Het is derhalve niet beslist noodzakelijk in het gebruik van deze certificaten een *afstand* van de in artikel 7, lid 2, bedoelde mogelijkheid tot annulering te zien.
Op grond van dit alles moet — zoals door verzoeksters in het bodemgeschil en door de Commissie is voorgesteld — de derde vraag bevestigend worden beantwoord.

4. Met zijn vierde vraag, ten slotte, beoogt de verwijzende rechter een uitspraak te verkrijgen over de vraag of een annulering op grond van artikel 7, lid 2, ook mogelijk is voor uitvoerhandelingen, welke reeds hebben plaatsgevonden — annulering dus met terugwerkende kracht — dan wel uitsluitend voor op het tijdstip van het verzoek nog niet gebruikte, door het certificaat gedekte hoeveelheden. — In dit verband pleiten alleen verzoeksters in het bodemgeschil voor een ruime, voor hen gunstige, uitlegging van het bedoelde voorschrift, hoewel zij bij de mondelinge behandeling voor het College van Beroep bereid waren toe te geven dat de mogelijkheid tot annulering wellicht alleen zou gelden voor nog niet tot stand gekomen uitvoertransacties, een standpunt dat alle andere bij het geding betrokken partijen juist achten.
Ook de beantwoording van deze vraag komt ons niet moeilijk voor. Op dit punt heeft de Commissie andermaal de beslissende argumenten geleverd. Zij zijn in hoofdzaak gegrond op de opvat-

ting dat de annulering van vaststellingen-vooraf met betrekking tot op het certificaat reeds naar behoren tot stand gekomen exporten als maatregel met terugwerkende kracht een exceptioneel karakter zou hebben. Had de wetgever dit gewild — aldus de Commissie — dan zou hij dit duidelijk en uitdrukkelijk hebben geregeld en ook in ondubbelzinnige bepalingen iets over de in een dergelijk geval noodzakelijke nieuwe certificaten ter vervanging van de oude hebben gezegd. Aangezien dergelijke bepalingen ontbreken, blijft kennelijk slechts de conclusie dat de wetgever dergelijke vergaande consequenties niet heeft gewild. — Bovendien mag — ook daarop heeft de Commissie gewezen — niet uit het oog worden verloren dat de nakoming der aan de op grond van deze marktordeningen uitgegeven certificaten verbonden uitvoerverplichtingen een belangrijk onderdeel van de gemeenschappelijke marktordeningen vormt. Alleen wanneer deze verplichtingen naar behoren worden nagekomen kunnen verstoringen van het systeem, dat alleen bij een voortdurend overzicht over de marktontwikkeling goed kan functioneren, worden voorkomen. Wanneer dit echter zo is, kunnen afwijkingen van de regel — bij voorbeeld annulering van certificaten — slechts bij hoge uitzondering worden toegelaten. In de onderhavige zaak betekent dit dat terugwerkende kracht met betrekking tot reeds tot stand gekomen uitvoeren uitgesloten moet worden geacht.

Gezien deze overwegingen lijdt het geen twijfel hoe de vierde vraag moet worden beantwoord.

5. Samenvatting

De door de rechter die om de prejudiciële beslissingen verzoekt gestelde vragen dienen derhalve als volgt te worden beantwoord :

a) De in artikel 7, lid 2, van Verordening nr. 1134/68 gegeven mogelijkheid tot annulering betreft niet noodzakelijkerwijs uitsluitend de gehele op 4 augustus 1968 op de betreffende vaststelling-vooraf nog openstaande hoeveelheid.

b) Annulering van de vaststelling-vooraf ingevolge artikel 7, lid 2, van Verordening nr. 1134/68 met betrekking tot de op het tijdstip van het verzoek nog openstaande hoeveelheden is mogelijk; dit geldt ook wanneer tussen 4 augustus 1968 en de dag van het verzoek tot annulering nog bepaalde hoeveelheden op grond van de vaststelling zijn in- of uitgevoerd.

c) Annulering der vaststelling-vooraf is daarentegen uitgesloten met betrekking tot in- of uitvoertransacties welke tussen 4 augustus 1968 en de dag waarop het verzoek tot annulering is ingediend hebben plaatsgevonden.

Zoals gebruikelijk behoeven wij niet in te gaan op de verdeling van de proceskosten, aangezien de beslissing ter zake behoort tot de competentie van de rechter die de prejudiciële beslissing heeft verzocht.