5. De verplichting van de administratie van een Lid-Staat om aan de belastingplichtigen die daarom verzoeken, de wegens hun onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht onverschuldigde heffingen of rechten overeenkomstig het nationale recht terug te betalen, is niet een steunmaatregel in de zin van artikel 92 EEG-Verdrag.

In zaak 61/79,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunale civile e penale te Milaan, in het aldaar aanhangig geding tussen

ITALIAANSE ADMINISTRATIE VAN DE STAATSFINANCIËN

en

DENKAVIT ITALIANA SRL,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 13, lid 2, en 92 EEG-Verdrag met betrekking tot de restitutie van bedragen die ter zake van heffingen van gelijke werking als douanerechten zijn ingevorderd,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. O'Keeffe en A. Touffait, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans en O, Due, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten en de door partijen schriftelijk voorgedragen argumenten kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Bij beschikking van 3 oktober 1978 heeft de president van het Tribunale te Milaan de Administratie van de Staatsfinanciën gelast aan de vennootschap Denkavit italiana Srl te betalen een bedrag van LIT 2 783 140, door die vennootschap voldaan ten titel van heffingen, ten behoeve van de volksgezondheid gelegd op de invoer van melk en daarvan afgeleide produkten, zijnde die heffing beschouwd als een — verboden — heffing van gelijke werking als een douanerecht in de zin van artikel 12 EEG-Verdrag en artikel 22 van 's Raads verordening nr. 804/68 van 27 juni 1968 (PB L 148 van 1968 blz. 13) houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten.

2. De Administratie der Staatsfinanciën deed verzet tegen die beschikking, onder meer stellende dat schending van het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten in de communautaire rechtsorde niet zonder meer medebrengt dat ingevorderde bedragen moeten worden gerestitueerd, zodat op het verzoek om terugbetaling afwijzend zou moeten worden beschikt.

3. Oordelende dat het geding vragen betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht deed rijzen, heeft het Tribunale bij beschikking van 1 maart 1979 het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen verzocht, bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake de navolgende vragen:

„A. Is restitutie van bedragen, geheven als douanerechten (in casu sanitaire keuringsrechten) voordat deze door de gemeenschapsinstellingen als heffingen van gelijke werking als douanerechten waren gekwalificeerd en waarvan de last destijds reeds was afgewenteld op de kopers van de ingevoerde produkten, verenigbaar met het gemeenschapsrecht en inzonderheid met de *ratio* van de artikelen 13, lid 2, en 92 EEG-Verdrag?

B. Is het in strijd met het gemeenschapsrecht en inzonderheid met de artikelen 13, lid 2, en 92 EEG-Verdrag, dat uit het verbod en de opheffing van de heffingen van gelijke werking als douanerechten een recht voor de justitiabelen voortvloeit om restitutie te vragen van de bedragen die door hen onverschuldigd aan de Staat zijn betaald en die de Staat zijnerzijds bij wijze van heffingen van gelijke werking onwettig heeft geïnd, nadat deze heffingen door het gemeenschapsrecht waren opgeheven, doch voordat zij door de gemeenschapsinstellingen als heffingen van gelijke werking waren gekwalificeerd?"

4. De verwijzingsbeschikking is op 13 april 1979 bij het Hof ingekomen. Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekster in het hoofdgeding, te dezen vertegenwoordigd door G. M. Ubertazzi en F. Capelli, advocaten te Milaan; de Italiaanse regering, te dezen vertegenwoordigd door ambassadeur A. Maresca, bijgestaan door A. Marzano, avvocato dello Stato; de Deense regering, te dezen vertegenwoordigd door P. Lachmann; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door S. Fabro, lid van de juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

A — Opmerkingen van de Italiaanse regering

Na eraan te hebben herinnerd dat de in de verwijzingsbeschikking geformuleerde vragen met instemming van partijen in het hoofdgeding zijn gesteld, verwijst de Italiaanse regering naar de opmerkingen welke zij in zaak 66/79 heeft gemaakt inzake een vraag, door het Corte di Cassazione gesteld bij arrest van 11 april 1979. Die opmerkingen zijn — in hoofdzaak — als volgt samengevat in het feitelijk deel van het arrest in de gevoegde zaken 66, 127 en 128/79 (Administratie van de Staatsfinanciën/Salumi, Vasanelli en Ultrocchi)

Weliswaar komen in de vragen, onderscheidenlijk in de zaken 66, 127 en 128/79 en in zaak 61/79 gesteld, verschillende verdragsbepalingen ter sprake — in de zaken 66, 127 en 128/79 artikel 177 en in zaak 61/79 de artikelen 13 en 92 —, het gaat in beide gevallen om hetzelfde probleem, namelijk of een bepaling van gemeenschapsrecht, met eerbiediging van de in een arrest van het Hof van Justitie gegeven uitlegging, moet worden toegepast op aan dat arrest anterieure feiten.

De principiële vraag die in beide gevallen aan de orde wordt gesteld, rees ook in zaak 33/76 (Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989), althans wat betreft de verplichting tot restitutie van ten onrechte ingevorderde bedragen. Het Hof had zich echter in dat arrest van 16 december 1976 niet uit te spreken over de vraag die het zich in casu met zoveel woorden ziet voorgelegd.

— De draagwijdte ratione temporis van een uitleggingsarrest

De in zaak 33/76 voorgedragen stellingen kritisch in herinnering brengend, betoogt de Italiaanse regering met name dat de door haar voorgestane oplossing berustte op het op 8 april 1976 in zaak 43/75 (Defrenne, Jurispr. 1976, blz. 455) gewezen arrest. Het Hof heeft daarin aan artikel 119 EEG-Verdrag rechtstreekse werking toegekend, met dien verstande evenwel dat die werking tot na de uitspraak gelegen tijdvakken beperkt zou blijven, behalve voor zover het mocht gaan om werknemers die beroep in rechte hadden ingesteld of een daarmee gelijk te stellen klacht hadden ingediend.

De Italiaanse regering meent nu dat de in het arrest-Defrenne aangelegde maatstaven ook in gevallen als de onderhavige de doorslag behoren te geven. Lagen aan de inperking van de rechtstreekse werking van artikel 119 slechts opportuniteitsoverwegingen ten grondslag, het toekennen van recht op restitutie van bedragen, voldaan op een tijdstip waarop niet was uitgemaakt dat er van heffingen van gelijke werking als douanerechten sprake was, en juist algemeen werd aangenomen dat dit niet het geval was, zou niet alleen met artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag, maar ook met het afgeleide gemeenschapsrecht in strijd komen, immers in het intracommunautaire handelsverkeer tot nieuwe verstoringen leiden.

Ingaande op de opvatting welke met name in de conclusie van de advocaat-generaal in zaak 33/76 (Rewe, Jurir. 1976, blz. 2006) tot uitdrukking kwam — volgens welke de situatie in die zaak niet kon worden vergeleken met die welke zich in de zaak-Defrenne voordeed —, spreekt de Italiaanse regering als haar oordeel uit dat nog dient te worden nagegaan of men, in aanmerking genomen de discriminaties waartoe de verschillende nationale verval- en verjaringstermijnen leiden en met name gezien artikel 6, lid 2, van het Verdrag, aan de financiële last uit de verplichting tot restitutie voortvloeiende, niet hetzelfde belang dient te hechten als in de zaak-Defrenne aan de schadelijke gevolgen van volledige retroactiviteit werd toegekend.

Er zou dus moeten onderzocht of de ondernemers aan een arrest, waarin het Hof een tot dan toe algemeen aanvaarde uitlegging verwerpt, het niet eerder door hen uitgeoefende recht ontlenen de terugbetaling van bepaalde rechten en heffingen te vorderen. In dezelfde gedachtengang zou men evenwel dienen na te gaan of de Lid-Staten in dergelijke omstandigheden het recht krijgen bedragen waarop zij aanvankelijk meenden geen aanspraak te mogen maken, in te vorderen, wanneer uit een arrest van het Hof blijkt dat die bedragen rechtens wel degelijk verschuldigd waren.

Wat de eerste hypothese betreft: men zou kunnen menen dat er aan de hand van de bepalingen die in de onderscheiden nationale rechtsorden de „condictio indebiti" regelen, gemakkelijk een oplossing te vinden ware. Te rade gaand met het nationale recht, komt men echter uit bij verschillende oplossingen, terwijl de mogelijkheid van restitutie blijkens het arrest van 26 juni 1979 (zaak 177/78, Pigs and Bacon Commission, Jurispr. 1979, blz. 2161) zelfs geheel kan worden uitgesloten.

De oplossing zou dus in de rechtsorde van de Gemeenschap moeten worden gezocht. De restitutie van bedragen, geïnd als rechten waarvan werd uitgemaakt dat zij een zelfde werking hebben als douanerechten, zou slechts mogelijk moeten zijn voor zover die inning heeft plaatsgevonden na het arrest waarin het Hof van Justitie heeft vastgesteld dat de werking van het ingevorderde recht met die van douanerechten is gelijk te stellen, of — eventueel — met ingang van de dag waarop de Commissie een richtlijn als bedoeld in artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag heeft doen uitgaan.

Tot staving van haar opvatting betoogt de Italiaanse regering dat de draagwijdte van het begrip heffing van gelijke werking in het Verdrag niet is omschreven. Ingevolge artikel 13, lid 2, van het Verdrag had door de Lid-Staten tot een geleidelijke opheffing van heffingen van gelijke werking als douanerechten moeten zijn overgegaan in de loop van de overgangsperiode en in het ritme, door de Commissie aangegeven in richtlijnen bij welker vaststelling zij zich „laat ... leiden door de regels vervat in artikel 14, leden 2 en 3, alsook door de richtlijnen

welke de Raad met toepassing van genoemd lid 2 heeft vastgesteld". Het is echter van algemene bekendheid dat de Commissie zich, ter bepaling van hetgeen in concreto onder heffingen van gelijke werking was te verstaan, aanvankelijk heeft gebaseerd op een analyse van de inlichtingen welke de onderscheiden Lid-Staten haar, in antwoord op een vragenlijst, hebben doen toekomen en nadien op zelfstandig onderzoek; ten aanzien van de zes oude Lid-Staten is dit werk nog niet klaar, hoewel de overgangsperiode sinds jaren is verstreken, terwijl er, wat de belastingen der nieuwe Lid-Staten betreft, nog ternauwernood mee is begonnen.

Voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid is in de verordeningen de onverenigbaarheid van heffingen van gelijke werking met de toepassing van het communautaire heffingstelsel rechtstreeks voorzien, nog voordat de Commissie haar eerste — 15 oktober 1963 gedateerde — richtlijn betreffende zulke heffingen had doen uitgaan, dat wil zeggen zonder dat de ter afbakening van zulke heffingen nodige gegevens of ophelderingen waren verschaft.

De Italiaanse regering wijst erop dat de diensten der Commissie zo aarzelend zijn opgetreden en dat men het moest hebben van het Hof van Justitie dat, zijn jurisprudentie gestadig uitbouwend, heeft uitgemaakt welke voorwaarden moeten zijn vervuld, wil aan een ingevorderde heffing of recht eenzelfde werking worden toegekend als aan een douanerecht. Er kan de Lid-Staten dan ook geen verwijt van worden gemaakt dat zij, tot aan het arrest waarbij de te dezen nodige uitlegging werd verschaft, heffingen van gelijke werking zijn blijven toepassen, of anders zou het ervoor moeten worden gehouden dat iedere ambtenaar van de douane, nog voordat de Commissie passende richtlijnen had doen uitgaan en voordat het Hof bedoelde uitlegging had verschaft, zelfstandig de verantwoordelijkheid voor de consequenties der rechtstreekse werking van het verbod van heffingen van gelijke werking had moeten aanvaarden.

De Italiaanse regering betoogt voorts dat er verschil bestaat tussen het recht van een particulier een heffing van gelijke werking, voortvloeiend uit een rechtstreeks toepasselijke bepaling van gemeenschapsrecht, niet te betalen en de restitutieverplichting van de Staat, die niet uit de rechtstreeks toepasselijke bepaling, doch veeleer uit voormeld „stilzitten" voortvloeit. Zij meent dat, gezien de institutionele opzet der Gemeenschappen, aan de term „stilzitten" in de communautaire rechtsorde een andere draagwijdte toekomt dan in het nationale recht. De Staat die in gebreke bleef, werd door de instellingen van de Gemeenschap niet verplicht steunbedragen of exportrestituties die in strijd met het gemeenschapsrecht waren toegekend, terug te vorderen.

De Italiaanse regering beroept zich voorts op de door de Commissie op 30 mei 1975 — naar aanleiding van het arrest van 12 november 1974 (zaak 34/74, Roquette, Jurispr. 1974, blz. 1217) — opgestelde nota nr. 75425312, betreffende de uitlegging van artikel 4bis, lid 2, van 's Raads verordening nr. 974/71. In die nota heeft de Commissie, de bijzondere omstandigheden in aanmerking genomen, de Lid-Staten niet verplicht geacht tot terugvordering van de bedragen welke, indien het artikel in de door het Hof aangegeven zin zou zijn uitgelegd, niet hadden mogen worden uitgekeerd. Logischerwijze kan er, zolang het om dezelfde rechtsbetrekking en om dezelfde bepaling gaat, geen andere maat-

staf worden aangelegd al naar gelang bepaalde bedragen door de nationale instanties moeten worden teruggevorderd of gerestitueerd. Is er ten onrechte tot inning overgegaan, dan wil dat niet zonder meer zeggen dat er ook moet worden gerestitueerd.

De Italiaanse regering wijst erop, dat de door haar voorgestane oplossing in de lijn ligt van voormeld arrest 43/75 (Defrenne), waarin het Hof met zoveel woorden, zij het bij wijze van uitzondering, heeft onderscheiden tussen de vaststelling dat er van stilzitten mocht worden gesproken, en de verplichting de nadelige gevolgen van zodanig stilzitten ongedaan te maken. De redenen welke het Hof aanleiding gaven van een zuiver declaratoir effect van zijn arresten afstand te nemen, te weten de economische consequenties, de gedragslijn der Lid-Staten, het uitblijven van een initiatief der Commissie en de onjuiste indruk met betrekking tot de gevolgen van de toepasselijke communautaire regeling gewekt, gelden eveneens voor heffingen van gelijke werking als douanerechten en — in het algemeen — voor de invordering van geldbedragen op grond van een onjuiste uitlegging van de communautaire regeling.

De economische gevolgen liggen besloten in het feit dat bedragen welke sinds jaar en dag — onweersproken en in de overtuiging dat zij behoorden te worden betaald — zijn geïnd, ineens zouden moeten worden gerestitueerd; dit nadeel zou, naargelang van de verval- en verjaringstermijnen van de onderscheiden nationale wetgevingen, variabel en discriminerend zijn. Ook aan het gedrag der Lid-Staten en aan het uitblijven van een initiatief der Commissie mag beslissende betekenis worden toegekend: de hierbedoelde bedragen zijn kennelijk betaald en geïnd in de algemeen heersende overtuiging dat er van een schending van de communautaire regeling geen sprake was. Deze redenering gaat met name op voor het zo complexe stelsel van sanitaire controlerechten. Pas in 1970, toen de communautaire marktordening voor de verschillende aan sanitaire controles onderworpen produkten al jaren in werking was getreden, is de Commissie — jegens slechts twee Lid-Staten — in actie gekomen, maar haar initiatief bleef ongeveer zeven jaar lang zonder concrete gevolgen; de draad is pas weer opgenomen nadat er te dezen door het Hof van Justitie een aantal arresten was gewezen.

— De afwenteling van de omstreden heffing

De Italiaanse regering wijst er vervolgens op, dat restitutie van de bedragen die als gevolg van een onjuiste uitlegging van de communautaire regeling aan de Europese Gemeenschappen dan wel aan de Lid-Staten zijn betaald, op een daadwerkelijke verrijking van de betrokken ondernemers, juister gezegd op een onverwachte meevaller, zou neerkomen, omdat zij de met de heffing gemoeide bedragen natuurlijk in hun produktiekosten hebben doorberekend.

Een „restitutio in integrum" die meer schade zou veroorzaken dan goedmaken, is ook bij toetsing aan de communautaire mededingingsregeling uitgesloten te achten. Zulk een restitutie zou in wezen neerkomen op steunverlening aan de nationale ondernemers, die de hun ten onrechte opgelegde last op hun afne-

mers hebben afgewenteld, en de exporteurs in de andere Lid-Staten, toch al benadeeld door een teruglopen van hun exporten, extra nadeel toebrengen. Het rechttrekken van een ongelijke behandeling welker uitwerking in de handelsrelaties — onderworpen aan een andere regeling dan de communautaire wetgever heeft gewild — niet meer ongedaan kan worden gemaakt, zou leiden tot gevolgen die indruisen tegen de doeleinden welke met de communautaire voorschriften worden nagestreefd, te weten het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap en een stelsel van vrije concurrentie tussen de betrokken ondernemers. Men zal zich te dezen hebben te houden aan het beginsel „cessante ratione legis, cessat et ipsa lex" en communautaire voorschriften die in strijd komen met de doeleinden welke men ermee heeft nagestreefd, buiten toepassing moeten laten.

Is het omgekeerde gebeurd en als gevolg van een onjuiste uitlegging van de communautaire regeling de heffing van wel verschuldigde rechten achterwege gebleven, dan kan er volgens de Italiaanse regering stellig minder gemakkelijk worden gewerkt met de argumenten waarvan zij zich met het oog op de eerstbesproken hypothese heeft bediend. Er doet zich in zoverre een wezenlijk verschil voor, dat de heffing van rechten die abusievelijk nog niet zijn vastgesteld en ingevorderd, met de functie en doelstellingen der — foutief uitgelegde — regeling te rijmen valt, terwijl de vergissing der administratie voor het verlangen van een aanvullende betaling juist de normale, noodzakelijke voorwaarde is. Het is evenwel niet „a priori" uitgesloten te achten dat er met het beginsel „cessante ratione legis, cessat et ipsa lex" ook kan worden gewerkt wanneer er jaren later — en wellicht tot onherstelbaar nadeel van de belanghebbenden — wordt overgegaan tot navordering van douanerechten die reeds hadden moeten zijn geïnd.

Argumenten in die zin kunnen worden ontleend aan voormelde nota van de Commissie en aan de bepalingen van sommige reeds door de Commissie ingediende ontwerp-verordeningen. Ook aan de gemeenschappelijke overtuiging der ondernemers en douaneautoriteiten komt wellicht gewicht toe, immers in deze gevallen hebben de betrokken ondernemers bij het doorberekenen — aan derden — van de desbetreffende kosten en bij hun prijsbepaling alleen de lasten in aanmerking genomen welke volgens de onjuist gebleken uitlegging als verschuldigd waren te beschouwen.

Volgens de Italiaanse regering kan zulk een oplossing evenwel niet worden gebaseerd op het beginsel dat het gewettigd vertrouwen bescherming verdient:

1) de Lid-Staten hebben, wat een juiste uitlegging betreft, geen verdergaande of andere verplichtingen aanvaard dan op ieder ander rechtssubject rusten;

2) een rechtsverplichting van de betrokken ondernemer zich aan een eventueel onjuiste uitlegging te conformeren, is niet wel denkbaar;

3) het vertrouwensbeginsel kan niet worden ingeroepen wanneer het gaat om de toepassing van bepalingen welke voor de staten en voor particulieren gelijkelijk bindend zijn.

Concluderende, geeft de Italiaanse regering het Hof in overweging voor recht te verklaren dat, in de communautaire rechtsorde, de verplichting tot restitutie casu quo invordering van niet-geïnde be-

dragen niet noodzakelijkerwijze hand in hand gaat met het recht zulke bedragen niet te betalen casu quo de verplichting ze in te vorderen, en voorts dat wanneer een onjuiste uitlegging van algemene aard, door beide partijen bij de douanerechtelijke rechtsverhouding gevolgd, inmiddels aanleiding heeft gegeven tot onverschuldigde betalingen casu quo het achterwege blijven van de invordering van wèl verschuldigde geldbedragen, een correcte toepassing — met terugwerkende kracht — van de communautaire regeling slechts mag worden verlangd met ingang van de data waarop de communautaire regeling gezaghebbend werd uitgelegd onderscheidenlijk op punten waar die regeling met de nationale rechtsvoorschriften in botsing komt, gezaghebbende uitspraken zijn gedaan.

B — Opmerkingen van de Deense regering

De Deense regering wijst op het verband tussen de onderhavige zaak en de eveneens voor het Hof aanhangige zaak 68/79 (Just). In laatstgenoemde zaak gaat het erom of het gemeenschapsrecht regelen geeft die zich lenen voor toepassing op de terugbetaling van in strijd met artikel 95 EEG-Verdrag geheven belastingen, en of het ter zake doet dat de handelaar kan bewijzen nadeel te hebben geleden. De Deense regering merkt te dien aanzien op dat er in het Deense recht voor de terugbetaling geen bijzondere procestermijnen zijn voorzien, doch dat daarin wel een regel voorkomt volgens welke er slechts mag worden terugbetaald aan personen die schade hebben geleden.

De Deense regering meent dat de terugbetaling van heffingen welke in strijd met het gemeenschapsrecht zijn geïnd, volgens dat recht in beginsel mag worden verlangd. Maar met name wanneer het gaat om een terugbetaling aan personen die zich alsnog schadeloos hebben weten te stellen, is het het nationale recht dat daaromtrent nadere regels dient te geven.

C — Opmerkingen van verweerster in het hoofdgeding

a) Inleidende opmerkingen

Verweerster in het hoofdgeding (Denkavit) herinnert er in de eerste plaats aan dat de Italiaanse overheid zich reeds in zaak 33/76 (Rewe) — waarin het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan bij arrest van 16 december 1976 (Jurispr. 1976, blz. 1989) — op hetzelfde standpunt stelde. Haar opvatting werd evenwel door de advocaat-generaal van de hand gewezen en door het Hof stilzwijgend verworpen. De feiten lagen in zaak 33/76 trouwens anders dan in casu: in de zaak Rewe was de restitutievordering volgens de nationale (Duitse) rechtsvoorschriften verjaard, hetgeen in de onderhavige zaak — waarop Italiaanse rechtsvoorschriften van toepassing zijn — niet het geval is.

Voorts is volgens verweerster in het hoofdgeding enerzijds niet betwist dat de omstreden heffing een heffing van gelijke werking als douanerechten is, terwijl anderzijds artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag en de bepalingen van de landbouwverordeningen betreffende de afschaffing van heffingen van gelijke werking voor intracommunautaire importtransacties, uiterlijk bij afloop van de overgangsperiode rechtstreeks toepasselijke normen zijn geworden.

b) Ten gronde

Verweerster in het hoofdgeding maakt tegen de redenering van de Italiaanse regering — en tegen het antwoord dat

deze op de gestelde vragen wenst te zien gegeven — twee wezenlijke bezwaren. Enerzijds gaat het hier haars inziens om een poging de rechtstreekse werking van artikel 13 van het Verdrag te ondergraven, terwijl er anderzijds, voor zover het gaat om de draagwijdte van artikel 92 betreffende de steunmaatregelen, van een onjuiste uitlegging zou mogen worden gesproken.

1. De grenzen van de rechtstreekse werking van artikel 13 EEG-Verdrag

De opvatting van de Italiaanse regering leidt tot inperking van de rechtstreekse werking van artikel 13, lid 2, betreffende de opheffing — in de loop van de overgangsperiode — van heffingen van gelijke werking, en van de gelijkluidende bepalingen der landbouwverordeningen. Deze opvatting dient met stelligheid te worden verworpen:

1. Het Hof van Justitie heeft in de uitleggingsarresten betreffende de rechtstreekse werking van de communautaire voorschriften tot afschaffing van heffingen van gelijke werking, en met name in het arrest van 14 december 1972 (zaak 29/72, Marimex, Jurispr. 1972, blz. 1309), aan deze bepalingen steeds rechtstreekse werking toegekend met ingang van de dag voor de afschaffing van de heffingen van gelijke werking voorzien, zelfs wanneer de omstreden geldelijke last tevoren niet als onrechtmatig was aangemerkt, hetzij bij een arrest door het Hof gewezen krachtens artikel 169 van het Verdrag, dan wel in een richtlijn door de Commissie vastgesteld krachtens artikel 13, lid 2, van het Verdrag.

2. Het Hof heeft in zijn arrest van 5 februari 1963 (zaak 26/62, Van Gend & Loos, Jurispr. 1963, blz. 7) met zoveel woorden uitgesproken dat, waar de Commissie en de Lid-Staten op grond van de artikelen 169 en 170 EEG-Verdrag een staat die niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, voor het Hof van Justitie mogen dagen, zulks niet inhoudt dat particulieren diezelfde verplichtingen niet in voorkomend geval voor de nationale rechter mogen inroepen.

3. In het reeds aangehaalde arrest-Rewe heeft het Hof met betrekking tot artikel 13, lid 2, van het Verdrag uitgesproken dat het krachtens het in artikel 5 van het Verdrag omschreven samenwerkingsbeginsel aan de nationale rechter staat de rechtsbescherming te waarborgen welke voor de justitiabelen uit de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht voortvloeit. Aldus heeft het Hof de nationale rechter in staat willen stellen artikel 13, lid 2, van het Verdrag toe te passen, zelfs voordat de instellingen van de Gemeenschap mochten hebben ingegrepen.

Waar de justitiabelen blijkens voormelde jurisprudentie van het Hof aan rechtstreeks werkende verdragsbepalingen, en wel inzonderheid aan artikel 13, lid 2, van het Verdrag, rechten ontlenen die door de nationale rechterlijke instanties moeten worden gehandhaafd, dient nochtans klaarheid te worden geschapen met betrekking tot de inhoud van die rechten. Dan rijst de vraag of het niet-omstreden feit dat particulieren kunnen opkomen tegen iedere poging hun heffingen van gelijke werking als douanerechten op te leggen, zonder meer meebrengt dat die particulieren een subjectief recht op restitutie van de ten onrechte geheven bedragen zouden kunnen doen gelden.

In het reeds meermaals aangehaalde arrest 33/76 (Rewe) heeft het Hof aan het beginsel, dat de nationale wetgever bij gebreke van desbetreffende communautaire bepalingen bevoegd is uitvoerings-

voorschriften te geven betreffende de restitutie van door de staat ten onrechte geheven heffingen van gelijke werking, tweeërlei begrenzing gesteld.

Enerzijds mogen zulke nationale restitutievoorschriften niet ongunstiger zijn dan de regels volgens welke wordt overgegaan tot restitutie van bedragen, door de staat in strijd met het nationale recht ingevorderd. Waar de algemene civielrechtelijke regel inzake de terugbetaling van hetgeen onverschuldigd werd betaald, in de Italiaanse rechtsorde ook toepasselijk is wanneer men de staat wenst aan te spreken tot restitutie van onbevoegdelijk ingevorderde belastingsommen, daar kan diezelfde rechtsorde geen hinderpaal zijn wanneer het gaat om de restitutie van heffingen die naar gemeenschapsrecht achterwege hadden moeten blijven.

Anderzijds gaat het niet aan dat uitvoeringsbepalingen en termijnen de uitoefening van rechten welke de nationale rechter heeft te handhaven, in de praktijk onmogelijk maken. Redenering „de minori ad majus" vanuit het arrest 33/76 (Rewe) leidt tot de conclusie dat oplossingen welke de uitoefening dier rechten geheel en al onmogelijk maken, met artikel 13 EEG-Verdrag niet te verenigen zijn. De opvatting welke door de Commissie in de zaak 33/76 werd voorgestaan — artikel 13, lid 2, zou een onvoldoende grondslag bieden voor een subjectief recht op restitutie van door de staat ten onrechte ingevorderde bedragen — blijkt als onjuist of achterhaald te moeten worden beschouwd.

2. Artikel 92 van het Verdrag (steunmaatregelen)

Op grond van artikel 92 EEG-Verdrag is noch de rechtmatigheid van het gedrag van de staat die ten onrechte ingevorderde heffingen van gelijke werking restitueert, noch het bestaan van een subjectief recht van de particulier op zulk een restitutie uitgesloten te achten. Zich baserende op 's Hofs arrest van 22 maart 1977 (Ianelli, Jurispr. 1977, blz. 557), betoogt verweerster in het hoofdgeding dat aan artikel 92 van het Verdrag niet een betekenis mag worden gehecht ingaande tegen die welke aan artikel 13, lid 2, wordt toegekend. En een ogenblik aangenomen dat het recht van een particulier op restitutie van ten onrechte ingevorderde heffingen van gelijke werking niet zou berusten op artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag, dan zou de onrechtmatige inning van een heffing van gelijke werking nochtans een restitutieverplichting constitueren, en wel zulks volgens de algemene beginselen betreffende de „condictio indebiti" en de ongegronde verrijking, welke beginselen niet slechts in de rechtsorde van de Gemeenschap bekend zijn, doch die aan alle Lid-Staten gemeenschappelijk zijn en die — als zodanig — een integrerend deel van de communautaire rechtsorde uitmaken.

Het is wel duidelijk dat de restitutie van ten onrechte geheven belastingen niet als een steunmaatregel in de zin van artikel 92 is te beschouwen: zij leidt niet tot vermindering van de middelen van de staat en geschiedt slechts ter uitvoering van een communautaire verplichting. Evenmin bezorgt ze de importeur in de Gemeenschap een voordeel; er wordt alleen maar een verlies goedgemaakt, door die importeur geleden toen hij de met douanerechten gelijk te stellen heffing van gelijke werking had te betalen.

Vervolgens overgaande tot bespreking van het argument dat de ondernemers de geldelijke last van de onverschuldigd betaalde heffingen van gelijke werking op hun kopers hebben afgewenteld, merkt verweerster in het hoofdgeding op, dat het inderdaad niet uitgesloten is te achten dat de importeur bedoelde lasten „doorgeeft". Dit neemt evenwel niet weg dat die lasten als heffingen van gelijke

werking zijn aan te merken. Ook kan de importeur op zijn beurt door de kopers worden aangesproken tot terugbetaling van het bedrag dat hem ten onrechte is toegevloeid of als ongegronde verrijking is te beschouwen.

De op de hierbedoelde produkten toegepaste sanitaire heffingen drukken in feite alleen op het ingevoerde produkt, zodat de importeur ze alleen maar kan afwentelen wanneer de prijs in voldoende mate beneden die van het nationale produkt blijft.

Verweerster in het hoofdgeding concludeert tot bevestigende beantwoording van de eerste en ontkennende beantwoording van de tweede vraag.

D — Opmerkingen van de Commissie

— De rechtstreekse werking van artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag en de consequenties daarvan

Met een beroep op de conclusie van de advocaat-generaal in zaak 33/76 (Rewe; arrest van 16 december 1977, Jurispr. 1977, blz. 1989) betoogt de Commissie dat een situatie als zich in voormelde zaak 43/75 (Defrenne) voordeed — waarin het ging om wezenlijke belangen van particulieren met beperkte middelen, die door de houding van de verschillende Lid-Staten en de communautaire instellingen op een dwaalspoor waren gebracht —, niet kan worden vergeleken met die welke de inzet vormt van de onderhavige zaak waarbij de overheid van een Lid-Staat is betrokken.

Men behoeft zich voorts niet af te vragen of er aan een recht op restitutie van ter voldoening aan heffingen van gelijke werking betaalde bedragen *na* 's Hofs arrest en *voor* een door de Commissie krachtens artikel 13, lid 2, van het Verdrag vastgestelde richtlijn te denken valt. Voor het onderhavige geval is door het Hof reeds uitgemaakt dat er a) van heffing van gelijke werking sprake is en b) artikel 13, lid 2, van het Verdrag sinds het einde van de overgangsperiode rechtstreeks toepasselijk is. Sedert 1 januari 1970 behoefde er derhalve niet meer met een richtlijn — ter bepaling van het ritme van de opheffing der heffingen van gelijke werking — te worden gewerkt.

— Het probleem, rijzende wanneer de ondernemer de geldelijke last die in de heffing van gelijke werking besloten ligt, op zijn kopers mocht hebben afgewenteld

Op grond van voormeld arrest 33/76 (Rewe) betoogt de Commissie dat het vorderingsrecht en in ieder geval de beroepstermijnen bij gebreke van specifieke communautaire bepalingen en afgezien van de discriminaties waartoe zij, gezien de disparitеiten der nationale wettelijke regelingen, kunnen leiden, in het nationale recht worden geregeld. Bestudering van de thans in de verschillende Lid-Staten bestaande situatie leert dat terugvordering van hetgeen onverschuldigd is betaald, in al die staten zonder meer mogelijk is, uitgezonderd in Denemarken waar men — om redenen van billijkheid en rechtszekerheid — de mogelijkheid heeft geschapen om van degene die restitutie vordert, bewijs te verlangen dat hij de last niet op anderen heeft afgewenteld.

Met betrekking tot de distorsies en discriminaties waartoe de verschillen tussen de nationale wettelijke regelingen kunnen leiden, merkt de Commissie op, dat het Hof in zijn arrest 33/76 (Rewe) reeds op de desbetreffende problematiek is ingegaan. Het Hof heeft uitgesproken dat, bij gebreke van een desbetreffende communautaire regeling, het rechtsvorderingsrecht zaak is van de eigen

rechtsorde der onderscheiden Lid-Staten, met dien verstande dat de nationale regelen niet ongunstiger mogen zijn dan die volgens welke „nationale" vorderingen kunnen worden ingesteld.

De Commissie komt tot de slotsom dat hetgeen onverschuldigd werd betaald, zonder meer dient te worden gerestitueerd, behoudens in de zeldzame gevallen waarin men, om duidelijke redenen van billijkheid en rechtszekerheid, aan die restitutie grenzen heeft gesteld. Is daarvan, zoals in casu, geen sprake, dan dient de restitutie van hetgeen bij wege van heffingen van gelijke werking werd betaald, van generlei voorwaarde afhankelijk te worden gesteld.

— Artikel 92 EEG-Verdrag

Volgens de Italiaanse regering zou restitutie van bedragen die door een Staat ten onrechte zijn ingevorderd, leiden tot verstoring van de markt en van de mededinging — in die zin dat de terugbetaling aan een ondernemer die de heffing reeds op de consument heeft afgewenteld, zou zijn te beschouwen als een door het Verdrag niet geoorloofde steunmaatregel.

Daarentegen komt de Commissie in haar analyse van het begrip steun tot de conclusie dat zulk een terugbetaling niet onder artikel 92 van het Verdrag valt. In zijn arrest van 23 februari 1961 (zaak 30/59, Steenkolenmijnen in Limburg, Jurispr. 1961, blz. 7) heeft het Hof uitgemaakt dat het begrip steun (hulp) van algemener strekking is dan het begrip subsidie, in die zin dat het niet alleen positieve prestaties — in geld of in natura — omvat, doch eveneens maatregelen welke, in verschillende vorm, verlichting brengen in de lasten die normaliter op het budget van een onderneming drukken. Deze uitspraak impliceert volgens de Commissie, dat de Staat eigener beweging bedoelde hulp (steun) heeft te verstrekken, en wel uit de openbare middelen. In casu vloeit de betalingsverplichting van de Staat evenwel voort uit een rechterlijk vonnis tot restitutie van ten onrechte ingevorderde belasting.

De Commissie concludeert dat de vragen van de Rechtbank te Milaan dienen te worden beantwoord als volgt:

„Aan de communautaire regeling, en wel met name aan artikel 13, lid 2, van het Verdrag, ontlenen particulieren recht op restitutie van — bij wege van heffingen van gelijke werking (in casu: sanitaire controlerechten) — onverschuldigd betaalde bedragen, wanneer zulke rechten eenmaal krachtens het gemeenschapsrecht zijn opgeheven, hetgeen ook geldt voor het tijdvak dat aan een te dezen door het Hof van Justitie gewezen interpretatief arrest is voorafgegaan. Ook al mocht het bedrag der hierbedoelde heffingen reeds op de kopers der ingevoerde produkten zijn afgewenteld, is een restitutie van bedragen aan degene die ze onverschuldigd heeft betaald, niet onverenigbaar met het gemeenschapsrecht en met name niet te beschouwen als een steunmaatregel in de zin van artikel 92 van het Verdrag".

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 25 oktober 1979 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Italiaanse regering, te dezen vertegenwoordigd door A. Marzano, avvocato dello Stato; verweerster in het hoofdgeding, te dezen vertegenwoordigd door G. M. Ubertazzi, bijgestaan door F. Capelli, advocaten te Milaan; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door S. Fabro, lid van de juridische dienst van de Commissie.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 9 januari 1980 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 1 maart 1979, ingekomen ter griffie van het Hof op 13 april daaropvolgende, heeft het Tribunale civile e penale te Milaan krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 13, lid 2, en 92 EEG-Verdrag in verband met het recht van de belastingplichtigen om restitutie te verkrijgen van met het gemeenschapsrecht onverenigbare nationale belastingen die zij tevoren mochten hebben voldaan.

2 Deze vragen luiden als volgt:

„A. Is restitutie van bedragen, geheven als douanerechten (in casu sanitaire keuringsrechten) voordat deze door de gemeenschapsinstellingen als heffingen van gelijke werking als douanerechten waren gekwalificeerd en waarvan de last destijds reeds was afgewenteld op de kopers van de ingevoerde produkten, verenigbaar met het gemeenschapsrecht en inzonderheid met de *ratio* van de artikelen 13, lid 2, en 92 EEG-Verdrag?

B. Is het in strijd met het gemeenschapsrecht en inzonderheid met de artikelen 13, lid 2, en 92 EEG-Verdrag, dat uit het verbod en de opheffing van de heffingen van gelijke werking als douanerechten een recht voor de justitiabelen voortvloeit om restitutie te vragen van de bedragen die door hen onverschuldigd aan de Staat zijn betaald en die de Staat zijnerzijds bij wijze van heffingen van gelijke werking onwettig heeft geïnd, nadat deze heffingen door het gemeenschapsrecht waren opgeheven, doch voordat zij door de gemeenschapsinstellingen als heffingen van gelijke werking waren gekwalificeerd?"

3 Zij zijn gesteld naar aanleiding van een geding, in 1978 door de firma Denkavit italiana aanhangig gemaakt tegen de Italiaanse Administratie van de Staatsfinanciën en betrekking hebbend op een bedrag van LIT 2 783 140, dat die firma in de periode 1971-1974 heeft betaald ter zake van sanitaire keuringsrechten, overeenkomstig artikel 32 van de Testo Unico nr. 1265 van 27 juli 1934 betreffende de sanitaire wetten (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. van 9. 8. 1934, nr. 186).

4 In wezen gaat het daarbij om de vraag of, en zo ja, in hoeverre de Lid-Staten die nationale heffingen of rechten hebben toegepast welke later met het gemeenschapsrecht in strijd zijn verklaard, verplicht zijn deze op vordering van de belastingplichtige terug te betalen.

5 In haar schriftelijke opmerkingen wijst de Italiaanse regering op de ernstige financiële problemen waarvoor de Lid-Staten zouden komen te staan zo zij verplicht waren aan de deelnemers aan het economisch verkeer nationale heffingen en rechten terug te betalen die in de gemeenschappelijke overtuiging dat zij in overeenstemming waren met het gemeenschapsrecht, zijn ingevorderd en voldaan, wanneer — soms eerst jaren later — een in het kader van artikel 177 EEG-Verdrag door het Hof van Justitie gegeven uitlegging van het gemeenschapsrecht een voordien niet evidente onverenigbaarheid aan het licht zou brengen en de nationale administratieve en rechterlijke instanties zich wegens de voorrang van het gemeenschapsrecht genoopt zouden zien toepassing van de betrokken nationale bepalingen te weigeren.

6 Dit zou met name het geval zijn bij tal van aan de grens toegepaste heffingen — met name ter zake van sanitaire controles —, waarvan eerst geleidelijk — in het kader van door het Hof van Justitie gegeven uitlegging van het begrip — is gebleken dat zij een zelfde werking hebben als een door het Verdrag verboden douanerecht. De Commissie zelf zou zich ervan bewust zijn geweest dat een veel langere termijn dan oorspronkelijk voorzien — namelijk het einde van de overgangsperiode — nodig was om meer dan 500 soorten heffingen te analyseren en te bepalen of zij al dan niet heffingen van gelijke werking als douanerechten waren.

7 De Italiaanse regering wijst voorts op de aanmerkelijke verschillen in de voorwaarden waaronder in de verschillende Lid-Staten in rechte kan worden opgekomen tegen onregelmatig opgelegde of ingevorderde belastingen of onverschuldigd betaalde belastingen kunnen worden teruggevorderd. Deze verschillen zouden zo groot zijn, dat zij op hun beurt zouden kunnen leiden tot een „onevenwichtige situatie" ten koste van het bedrijfsleven, volstrekt analoog aan die welke door de onrechtmatige invordering was veroorzaakt.

8 Ten slotte merkt de Italiaanse regering op, dat de ten onrechte toegepaste heffingen uit de aard der zaak door de ondernemingen die ze hebben voldaan, zijn doorberekend in hun prijzen, zodat de last ervan uiteindelijk door de eindverbruikers is gedragen. Terugbetaling ervan aan de ondernemingen zou tot ongerechtvaardigde verrijking leiden en in feite neerkomen op een steunmaatregel.

9 Deze overwegingen brengen de Italiaanse regering tot de conclusie, dat er termen aanwezig zijn om het bestaan te erkennen van een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, inhoudende dat terugbetaling van bedragen, ingevorderd ter zake van rechten welke als heffingen van gelijke werking als douanerechten zijn aangemerkt, slechts mogelijk is voor zover die bedragen zijn ingevorderd na het arrest van het Hof van Justitie, waarin het betrokken heffingtype als heffing van gelijke werking is gekwalificeerd. In zijn arrest van 8 april 1976 (zaak 43/75, Defrenne, Jurispr. 1976, blz. 455) zou het Hof de noodzaak van een dergelijk beginsel trouwens hebben erkend, en de conclusie die eruit moet worden getrokken, zou zijn dat het recht van de particulier om betaling van een heffing van gelijke werking te weigeren, niet noodzakelijk correleert met een verplichting van de in gebreke gebleven Staat om de eenmaal ingevorderde heffing terug te betalen.

10 Hiertegenover stelt Denkavit italiana dat de rechtstreekse werking van het verbod van artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag om heffingen van gelijke werking als douanerechten toe te passen, impliceert dat deze werking — mét de rechten die de particulieren eraan ontlenen — ontstaat op het tijdstip waarop ingevolge die bepaling deze heffingen hadden moeten zijn afgeschaft, onverschillig wanneer de onverenigbaarheid van de betrokken heffing met het gemeenschapsrecht in rechte is vastgesteld, hetzij door het Hof van Justitie in een niet-nakomingsprocedure als bedoeld in artikel 169 van het Verdrag, hetzij door de nationale rechter na een krachtens artikel 177 gewezen arrest tot uitlegging van de strekking van de betrokken gemeenschapsbepaling.

Deze rechtstreekse werking zou nog ingrijpender gevolgen hebben in die zin, dat elke nationale bepaling die de uitoefening in rechte van de door de justitiabelen aan de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht ontleende rechten verhindert of beperkt, zelf onverenigbaar ware te achten met de betrokken communautaire bepaling.

11 De gestelde vragen, die onderling nauw samenhangen, betreffen de draagwijdte van twee verdragsbepalingen, namelijk de artikelen 13, lid 2, en 92. Zij strekken ertoe te vernemen wat de betekenis is van deze bepalingen voor het recht van de justitiabelen om terugbetaling van nationale heffingen te verlangen, en de daaraan beantwoordende verplichting der Lid-Staten om die heffingen terug te betalen, indien aan twee — of tenminste aan één van twee — door de nationale rechter omschreven voorwaarden is voldaan, namelijk: a) de betrokken heffingen zijn eerst als heffingen van gelijke werking als invoerrechten en bijgevolg als onverenigbaar met het verbod van artikel 13, lid 2, gekwalificeerd in een na het einde van de overgangsperiode krachtens artikel 177 van het Verdrag gewezen uitleggingsarrest van het Hof van Justitie, en b) degene die de bedoelde heffingen heeft voldaan, heeft de last ervan op de koper van de ingevoerde produkten afgewenteld.

12 Alvorens te onderzoeken hoe de gestelde vragen moeten worden beantwoord, zij erop gewezen dat de onverenigbaarheid van een bepaalde nationale heffing met het gemeenschapsrecht en de daaruit voortspruitende niettoepasselijkheid ervan in een concreet geval, niet door het Hof van Justitie, rechtdoende krachtens artikel 177 EEG-Verdrag, wordt vastgesteld. In het kader van de bij die bepaling ingestelde rechterlijke samenwerking staat het aan de nationale rechterlijke instanties om, met toepassing van de fundamentele regel van de voorrang van het gemeenschapsrecht, in door de belanghebbenden bij hen aangebrachte geschillen de handhaving te verzekeren van de rechten die de justitiabelen ingevolge het Verdrag aan de rechtstreekse werking van het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten ontlenen. Het is met inachtneming hiervan dat de gestelde vragen zijn te beantwoorden.

Artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag

13 Artikel 13, lid 2, van het Verdrag bepaalt als volgt: „Heffingen, van gelijke werking als invoerrechten, tussen de Lid-Staten van toepassing, worden door hen in de loop van de overgangsperiode geleidelijk opgeheven. De Commissie stelt bij wege van richtlijnen het ritme van deze opheffing vast. Zij laat zich leiden door de regels vervat in artikel 14, leden 2 en 3, alsook door de richtlijnen welke de Raad met toepassing van genoemd lid 2 heeft vastgesteld".

14 Volgens vaste rechtspraak van het Hof, met name neergelegd in de arresten van 19 juni 1973 (zaak 77/72, Capolongo, Jurispr. 1973, blz. 611), 18 juni 1975 (zaak 94/74, IGAV, Jurispr. 1975, blz. 699) en 5 februari 1976 (zaak

87/75, Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129), brengt artikel 13, lid 2, ten aanzien van alle heffingen van gelijke werking als douanerechten uiterlijk bij het einde van de overgangsperiode, dat wil zeggen per 1 januari 1970, een duidelijk en onvoorwaardelijk verbod mee tot toepassing van die heffingen, zodat dit verbod naar zijn aard volstrekt geëigend is rechtstreekse gevolgen teweeg te brengen in de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staten en hun justitiabelen. Naar het Hof in zijn arrest van 9 maart 1978 (zaak 106/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 643) heeft verklaard, dienen de regels van het gemeenschapsrecht vanaf hun inwerkingtreding en tijdens hun gehele geldigheidsduur hun volle werking op eenvormige wijze in alle Lid-Staten te ontplooien.

15 Ingevolge artikel 177 van het Verdrag is het Hof van Justitie bevoegd prejudiciële uitspraken te doen, met name over de uitlegging van het Verdrag en van handelingen van de instellingen. Deze bevoegdheid dient een eenvormige uitlegging en toepassing van het gemeenschapsrecht — inzonderheid van de rechtstreeks werkende bepalingen — door de nationale rechterlijke instanties te verzekeren.

16 De uitlegging die het Hof van Justitie krachtens de hem bij artikel 177 verleende bevoegdheid geeft van een voorschrift van gemeenschapsrecht, verklaart en preciseert, wanneer daaraan behoefte bestaat, de betekenis en strekking van dat voorschrift zoals het sedert het tijdstip van zijn inwerkingtreding moet of had moeten worden verstaan en toegepast. 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, indien voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder een geschil over de toepassing van dat voorschrift voor de bevoegde rechter kan worden gebracht.

17 Slechts bij uitzondering zal het Hof van Justitie, zoals het in zijn arrest van 8 april 1976 (zaak 43/75, Defrenne, Jurispr. 1976, blz. 455) heeft erkend, 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 kunnen vinden, voor iedere belanghebbende beperkingen te stellen aan de mogelijkheid met een beroep op de aldus uitgelegde bepaling die rechtsbetrekkingen weer in geding te brengen.

18 Een dergelijke beperking is evenwel slechts aanvaardbaar in het arrest waarin de gevraagde uitlegging wordt gegeven. Het fundamentele vereiste van eenvormige en algemene toepassing van het gemeenschapsrecht impliceert dat enkel het Hof van Justitie heeft te beslissen over beperkingen *ratione temporis,* die voor een door hem gegeven uitlegging hebben te gelden.

19 De noodzakelijke voorwaarden voor een dergelijke beperking doen zich niet voor wanneer het voor de nationale rechter gebrachte geschil betrekking heeft op het verbod om nationale heffingen van gelijke werking als invoerrechten toe te passen. Het Hof van Justitie heeft immers al in 1962 — dus nog vóór het einde van de overgangsperiode — de algemene strekking en het absolute karakter van dit verbod vastgesteld in zijn arrest van 14 december 1962 (gevoegde zaken 2 en 3/62, Commissie t. Luxemburg en België, Jurispr. 1962, blz. 857). In dit arrest heeft het Hof verklaard dat „het begrip heffing van gelijke werking als een douanerecht, in plaats van een uitzondering te zijn op de algemene regel van het verbod van douanerechten, daarentegen een noodzakelijke aanvulling daarop vormt, waardoor het verbod eerst effectief kan worden".

20 Evenzo heeft het Hof in zijn arrest van 16 juni 1966 (gevoegde zaken 52 en 55/65, Duitsland t. Commissie, Jurispr. 1966, blz. 311) het argument verworpen dat administratieve rechten die een tegenprestatie vormen voor bijzondere werkzaamheden van de administratie, niet onder het begrip heffing van gelijke werking zouden vallen. In zijn arrest van 10 december 1968 (zaak 7/68, Commissie t. Italië, Jurispr. 1968, blz. 591) heeft het Hof deze uitlegging bevestigd ten aanzien van rechten op Italiaanse kunstwerken, en in zijn arrest van 1 juli 1969 (zaak 24/68, Commissie t. Italië, Jurispr. 1969, blz. 194) ten aanzien van statistiekrechten. In zijn arrest van dezelfde datum in de gevoegde zaken 2 en 3/69 (Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Jurispr. 1969, blz. 212) heeft het Hof ten slotte verklaard dat onder een heffing van gelijke werking als bedoeld in de artikelen 9 en 12 EEG-Verdrag is te verstaan iedere geldelijke last welke, zonder een douanerecht in eigenlijke zin te zijn, wegens grensoverschrijding op binnen de Gemeenschap circulerende goederen wordt gelegd, voor zover zij niet bij specifieke verdragsbepalingen is toegelaten, waarbij voor het overige de omstandigheid dat met de betrokken heffing duidelijk een doel van sociale zekerheid werd gediend, buiten beschouwing dient te blijven.

21 Blijkens deze vaste rechtspraak waren zowel de Lid-Staten als de deelnemers aan het economisch verkeer reeds vóór het einde van de overgangsperiode, dat wil zeggen reeds vóór het tijdstip waarop het verbod ingevolge artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag algemene en onvoorwaardelijke werking zou verkrijgen, voldoende bekend met de strekking van het verbod, zodat er geen termen aanwezig zijn om, althans voor wat de periode na 1 januari 1970 betreft, die strekking te beperken.

22 Opmerking verdient evenwel dat wanneer uit een voorschrift van gemeenschapsrecht, zoals artikel 13, lid 2, van het Verdrag, voortvloeit dat de toepassing van nationale heffingen of rechten is verboden — met alle vorenbeschreven gevolgen van dien —, het dan ter waarborging van de rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van een dergelijk verbod ontlenen, niet per se noodzakelijk is dat in alle Lid-Staten een eenvormige regeling bestaat ten aanzien van de formele en materiële voorwaarden waaraan bij betwisting of terugvordering van die heffingen moet worden voldaan.

23 Bij vergelijking van de nationale stelsels blijkt het vraagstuk van de betwisting van onwettig ingevorderde of de terugbetaling van onverschuldigd betaalde heffingen in de verschillende Lid-Staten en zelfs binnen een zelfde Lid-Staat uiteenlopende oplossingen te hebben gevonden, afhankelijk van het soort belasting of heffing waarom het gaat. In sommige gevallen stelt de wet zowel ten aanzien van tot de belastingdienst gerichte bezwaarschriften als van beroepen in rechte strakke voorwaarden voor wat betreft de vorm waarin en de termijn waarbinnen dergelijke rechtsvorderingen of verzoeken kunnen worden ingediend. Met het oog op de goede werking van dergelijke rechtsmiddelen, heeft het Hof in zijn arresten van 16 december 1976 (zaken 33/76, Rewe, en 45/76, Comet, Jurispr. 1976, blz. 1989, resp. 2043) erkend dat het in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht wanneer in het belang van de rechtszekerheid van zowel de belastingplichtige als de administratie redelijke beroepstermijnen worden bepaald.

24 In andere gevallen moeten beroepen tot terugbetaling van onverschuldigd betaalde heffingen voor de gewone rechter worden ingesteld, bij voorbeeld in de vorm van een actie uit onverschuldigde betaling. Voor deze beroepen gelden meer of minder lange termijnen, in bepaalde gevallen de normale verjaringstermijn van het gemene recht, zodat wanneer mocht worden vastgesteld dat bepaalde nationale belastingbepalingen onverenigbaar zijn met de vereisten van het gemeenschapsrecht, de betrokken Lid-Staten met gecumuleerde vorderingen tot een aanzienlijk bedrag kunnen worden geconfronteerd.

25 Overeenkomstig het in artikel 5 EEG-Verdrag neergelegde samenwerkingsbeginsel is het, naar in de voormelde arresten van 16 december 1976 (Rewe en Comet) werd overwogen, de nationale rechter die de rechtsbescherming heeft te verzekeren welke voor de justitiabelen voortvloeit uit de rechtstreekse werking van gemeenschapsrechtelijke bepalingen. Bij gebreke van een gemeenschapsregeling ter zake van de betwisting of terugvordering van onwettig opgeëiste of ten onrechte toegepaste nationale heffingen, is het een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen, met dien verstande dat die regels niet ongunstiger mogen zijn dat die voor soortgelijke nationale vorderingen en dat zij in geen geval dusdanig mogen zijn, dat de uitoefening van de rechten welke de nationale rechter heeft te handhaven, praktisch onmogelijk wordt gemaakt.

26 Te dezen zij erop gewezen dat de bescherming van de door de communautaire rechtsorde ter zake gewaarborgde rechten niet vergt dat ten onrechte toegepaste heffingen worden terugbetaald in omstandigheden die zouden uitlopen op een ongerechtvaardigde verrijking van de rechthebbenden. Het gemeenschapsrecht verzet zich er dan ook niet tegen, dat de nationale rechterlijke instanties overeenkomstig hun nationaal recht rekening houden met het feit dat de ten onrechte toegepaste heffingen door de belastingplichtige onderneming in haar prijzen zijn verdisconteerd en op haar afnemers zijn afgewenteld.

27 De Italiaanse regering heeft de aandacht gevestigd op de beperkingen die kunnen worden gesteld aan het recht om tegen onwettige belastingen op te komen of terugbetaling ervan te vorderen, alsmede op het onderscheid dat te dezer zake door de nationale wettelijke regelingen wordt gemaakt tussen de voorwaarden waaronder voldoening van een belasting kan worden geweigerd of tegen invordering ervan kan worden opgekomen, en die waaronder reeds voldane belastingen kunnen worden teruggevorderd. In het geval van nationale belastingen evenwel en bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht moeten deze overwegingen worden gerealiseerd in het kader van de nationale wettelijke regelingen, rekening houdende met de vorenbedoelde beperkingen.

28 Op de vragen betreffende de uitlegging van artikel 13, lid 2, moet mitsdien worden geantwoord:

a) dat de rechtstreekse werking van artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag impliceert dat na het einde van de overgangsperiode bij de administratieve en rechterlijke instanties van de Lid-Staten kan worden opgekomen tegen nationale heffingen die gelijke werking hebben als douanerechten, respectievelijk vorderingen tot terugbetaling van dergelijke heffingen kunnen worden ingesteld, ook met betrekking tot het tijdvak vóór een door het Hof krachtens artikel 177 gewezen uitleggingsarrest, waarbij een dergelijke heffing als heffing van gelijke werking is gekwalificeerd;

b) dat het evenwel een aangelegenheid van de rechtsorde van elke Lid-Staat is om de voorwaarden te bepalen waaronder de belastingplichtingen tegen die belastingen kunnen opkomen of terugbetaling ervan kunnen vorderen, mits deze voorwaarden niet ongunstiger zijn dan die voor gelijksoortige nationale vorderingen en zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet praktisch onmogelijk maken;

c) dat het gemeenschapsrecht zich er niet tegen verzet dat de nationale rechterlijke instanties overeenkomstig hun nationaal recht rekening houden met het feit dat de ten onrechte toegepaste heffingen door de belastingplichtige onderneming in haar prijzen zijn verdisconteerd en op haar afnemers zijn afgewenteld.

Artikel 92 EEG-Verdrag

29 Met zijn verwijzing naar artikel 92 van het Verdrag bedoelt de nationale rechter in wezen te vragen of het feit dat ten onrechte toegepaste heffingen in de door hem beschreven omstandigheden aan de ondernemingen worden terugbetaald, niet zou zijn te beschouwen als een steunmaatregel als bedoeld in artikel 92 van het Verdrag, en mitsdien als onverenigbaar met het gemeenschapsrecht.

30 Volgens artikel 92, lid 1, „zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt".

31 Deze bepaling heeft dus betrekking op besluiten van de Lid-Staten, waardoor deze met het oog op de verwezenlijking van eigen economische en sociale doeleinden, eenzijdig en autonoom geldmiddelen ter beschikking van ondernemingen of andere rechtssubjecten stellen of hun voordelen verschaffen om de verwezenlijking van de nagestreefde economische of sociale doelstellingen te bevorderen. Zij is niet van toepassing op een verplichting tot restitutie van bedragen, die haar oorzaak vindt in de omstandigheid dat die bedragen door degene die ze heeft betaald, niet waren verschuldigd. Hieruit volgt dat een nationaal belastingstelsel, waaronder een belastingplichtige kan opkomen tegen een belasting of terugbetaling ervan kan vorderen, geen steunmaatregel in de zin van artikel 92 EEG-Verdrag bevat. Of het al dan niet mogelijk is een belasting op die grond terug te vorderen, hangt immers af van de bijzonderheden van de nationale wettelijke regelingen betreffende de actie uit onverschuldigde betaling, met name op fiscaal gebied.

32 Op de vragen betreffende de uitlegging van artikel 92 EEG-Verdrag moet derhalve worden geantwoord, dat de verplichting van de administratie van een Lid-Staat om aan de belastingplichtigen die daarom verzoeken, de wegens hun onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht onverschuldigde heffingen of rechten overeenkomstig het nationale recht terug te betalen, niet een steunmaatregel in de zin van artikel 92 EEG-Verdrag is.

Kosten

33 De kosten door de Deense en de Italiaanse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Tribunale civile e penale te Milaan bij beschikking van 1 maart 1979 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. a) De rechtstreekse werking van artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag impliceert dat na het einde van de overgangsperiode bij de administratieve en rechterlijke instanties van de Lid-Staten kan worden opgekomen tegen nationale heffingen die gelijke werking hebben als douanerechten, respectievelijk vorderingen tot terugbetaling van dergelijke heffingen kunnen worden ingesteld, ook met betrekking tot het tijdvak vóór een door het Hof krachtens artikel 177 gewezen uitleggingsarrest waarbij een dergelijke heffing als heffing van gelijke werking is gekwalificeerd.

b) Het is een aangelegenheid van de rechtsorde van elke Lid-Staat om de voorwaarden te bepalen waaronder de belastingplichtigen tegen die belastingen kunnen opkomen of terugbetaling ervan kunnen vorderen, mits deze voorwaarden niet ongunstiger zijn dan die voor gelijksoortige nationale vorderingen en zij de uitoefening van door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet praktisch onmogelijk maken.

c) Het gemeenschapsrecht verzet zich er niet tegen, dat de nationale rechterlijke instanties overeenkomstig hun nationaal recht rekening houden met het feit dat de ten onrechte toegepaste heffingen door de belastingplichtige onderneming in haar prijzen zijn verdisconteerd en op haar afnemers zijn afgewenteld.

2. De verplichting van de administratie van een Lid-Staat om aan de belastingplichtigen die daarom verzoeken, de wegens hun onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht onverschuldigde heffingen of rechten overeenkomstig het nationale recht terug te betalen, is niet een steunmaatregel in de zin van artikel 92 EEG-Verdrag.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 maart 1980.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 9 JANUARI 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Bij beschikking van 3 oktober 1978 veroordeelde de president van het Tribunale civile e penale te Milaan verzoekster in het bodemgeschil aan verweerster terug te betalen een bedrag van 2 783 140 LIT, dat door haar in de jaren 1971 tot en met 1974 bij de invoer van melk en zuivelprodukten aan sanitaire rechten — id est wegens een (verboden) heffing van gelijke werking als douanerechten — was voldaan. Tegen die in kort geding gegeven beschikking kwam verzoekster in verzet, stellende dat een overtreding van het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten niet zonder meer wil zeggen dat men de geheven bedragen moet restitueren. De Eerste burgerlijke kamer van het Tribunale te Milaan wendde zich vervolgens bij beschikking van 1 maart 1979 (2 april 1979) tot het Hof van Justitie met verzoek om een prejudiciële beslissing inzake de navolgende vragen:

A. Is restitutie van bedragen, geheven als douanerechten (in casu sanitaire keuringsrechten), voordat deze door de gemeenschapsinstellingen als heffingen van gelijke werking als douanerechten waren gekwalificeerd en waarvan de last destijds reeds was afgewenteld op de kopers van de inge-

1 — Vertaald uit het Duits.