die voor rekening van de Gemeenschap zijn ingevorderd, en voor zover dienaangaande in het gemeenschapsrecht niets is bepaald, heeft hij die geschillen met toepassing van het nationale recht uit te wijzen. In dit verband staat het aan de rechterlijke instanties van de Lid-Staten, met toepassing van het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde samenwerkingsbeginsel de uit de rechtstreekse werking van de gemeenschapsbepalingen voortvloeiende rechtsbescherming te waarborgen, zowel wanneer die bepalingen voor de justitiabelen verplichtingen teweegbrengen als wanneer zij hun rechten toekennen. Het is dus 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 deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan 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.

Het voorgaande geldt zowel in het geval van een uitdrukkelijke verwijzing naar nationale wettelijke regelingen, zoals in artikel 8 van verordening nr. 729/70, als in het geval van een stilzwijgende verwijzing naar deze regelingen.

3. Het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand, en inzonderheid artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69, staan bij geschillen over de terugvordering door de autoriteiten van de Lid-Staten van uit hoofde van de restitutie bij uitvoer onverschuldigd betaalde bedragen, niet in de weg aan de toepassing van een aan het nationale recht ontleend beginsel van rechtszekerheid, ingevolge waarvan bij vergissing door de overheid toegekende financiële voordelen niet kunnen worden teruggevorderd indien de vergissing niet te wijten is aan door de begunstigde verstrekte onjuiste gegevens, of indien, ondanks onjuiste, zij het te goeder trouw verstrekte gegevens, de vergissing gemakkelijk kon worden voorkomen.

In zaak 265/78,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag, van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te 's-Gravenhage, in het aldaar aanhangig geding tussen

H. FERWERDA BV, te Rotterdam,

en

PRODUKTSCHAP VOOR VEE EN VLEES, te Rijswijk,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening nr. 1957/69 van de Commissie van 30 september 1969 houdende aanvullende uitvoerings-

bepalingen inzake de toekenning van restituties bij de uitvoer van produkten waarvoor een stelsel van gemeenschappelijke prijzen geldt (PB L 250 van 1969, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: A. O'Keeffe, president van de Eerste kamer, waarnemend president, A. Touffait, president van de Tweede kamer, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

De vennootschap Ferwerda te Rotterdam, verzoekster in het hoofdgeding, voerde in 1976 twee partijen bevroren vlees uit, bestemd voor Nederlandse cruise-schepen bij de Bermuda-eilanden, en verkreeg hiervoor prefixatie en prefinanciering van de restitutie bij uitvoer naar derde landen, zoals bedoeld in verordening nr. 441/69 van de Raad van 4 maart 1969 houdende aanvullende algemene voorschriften betreffende de toekenning van restituties bij uitvoer van produkten die aan een stelsel van gemeenschappelijke prijzen zijn onderworpen en die als zodanig of in de vorm van bepaalde niet in bijlage II van het Verdrag vermelde goederen worden uitgevoerd (PB L 59 van 1969, blz. 1).

Artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 van de Commissie van 30 september 1969 (PB L 250 van 1969, blz. 1)

houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 441/69 luidt als volgt: „Het betaalde bedrag van de restitutie, in voorkomend geval verhoogd, wordt terugbetaald overeenkomstig de bepalingen van het onderhavige artikel, wanneer de in lid 1 bedoelde bewijzen niet binnen de gestelde termijnen worden geleverd. Indien dit bedrag ondanks het desbetreffende verzoek niet wordt terugbetaald, is de vooraf gestelde waarborg in dit geval verbeurd". Men dient onder meer „binnen de gestelde termijnen" te bewijzen dat de goederen „hun bestemming hebben bereikt in de zin van artikel 3 van verordening nr. 1041/67". Anderzijds worden volgens artikel 3 van verordening nr. 192/75 van de Commissie van 17 januari 1975 (PB L 25 van 1975, blz. 1) houdende uitvoeringsbepalingen inzake de restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten, ten aanzien van het recht op restitutie met uitvoer gelijkgesteld „leveranties voor de bevoorrading in de Gemeenschap van zeeschepen of luchtvaartuigen. . ."

Deze communautaire regeling is in Nederland overgenomen in een circulaire van 15 oktober 1976 van het Produktschap voor Vee en Vlees. Volgens de bijlage bij deze circulaire kon een handelaar voor de betrokken produkten aanspraak maken op restitutie wegens leveringen aan „bijzondere bestemmingen", en in een noot werd onder meer als bijzondere bestemming aangegeven „leveranties voor de bevoorrading van zeeschepen" — dus de formulering van artikel 3 van verordening nr. 192/75, maar met weglating van de precisering dat het moest gaan om „de bevoorrading *in de Gemeenschap* van zeeschepen". Op haar verzoek kreeg Ferwerda van het Produktschap voor Vee en vlees, verweerder in het hoofdgeding, in de loop van 1976 uitvoerrestituties voor vlees dat zij uitvoerde met bestemming Nederlandse schepen bij de Bermuda-eilanden. In de door haar ingevulde formulieren duidde Ferwerda nauwkeurig de bestemming van de uitgevoerde partijen aan. Na vervolgens zijn vergissing te hebben bemerkt, vorderde het Produktschap bij brief van 16 december 1977 de betaalde restituties van Ferwerda terug, stellende dat de toekenning hiervan in strijd was geweest met artikel 3 van verordening nr. 441/69 van de Raad, omdat uitvoer van rundvlees naar de Bermuda's geen recht gaf op restituties, en met artikel 3 van verordening nr. 192/78 van de Commissie, omdat met betrekking tot het recht op restituties de bevoorrading van schepen slechts wordt gelijkgesteld met uitvoer wanneer het gaat om de bevoorrading *binnen* de Gemeenschap.

Tegen deze vordering tot terugbetaling is Ferwerda in beroep gekomen bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, stellende dat zij aanspraak kon maken op restitutie omdat in de tekst van de circulaire van 15 oktober 1976 als bijzondere bestemming die wordt gelijkgesteld met uitvoer welke recht op restituties verleent, werden genoemd „leveranties voor de bevoorrading van zeeschepen" zonder

enige nadere aanduiding dat daarmee uitsluitend was bedoeld „bevoorrading in de EEG van zeeschepen". Zij is volgens haar zeggen misleid door de betrokken circulaire en daarom zou het Produktschap niet gerechtigd zijn terugbetaling te vorderen van de ten onrechte toegekende restitutie.

Het Produktschap bestrijdt niet dat de formulering van zijn circulaire dubbelzinnig was, maar meent enerzijds dat Ferwerda niet door deze dubbelzinnigheid kon worden misleid, en anderzijds dat hij op grond van het vorenaangehaalde artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 niet kan afzien van terugvordering van de betaalde restituties.

In zijn uitspraak van 15 december 1978 onderzoekt het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in de eerste plaats op welke rechtsgrond de verplichting tot terugbetaling van ten onrechte ontvangen restituties in het Nederlandse recht zou kunnen worden gebaseerd. Het noemt in dit verband artikel 9, lid 1, van de Nederlandse In- en Uitvoerwet van 5 juli 1962 (Staatsblad 1962, nr. 295, blz. 741). Dit artikel luidt als volgt: „Onze betrokken minister kan een vergunning, een restitutie of een ontheffing intrekken, indien de ter harer verkrijging verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest". In diezelfde uitspraak verklaart het College dat naar zijn voorlopig oordeel artikel 9 van de In- en Uitvoerwet van 1962, gelet op de omstandigheden van het betrokken geval, geen rechtsgrond vormt voor een vordering tot terugbetaling en dat deze vordering strijdig is met het in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur, dat wil dat niet tekort wordt gedaan aan de rechtszekerheid.

De nationale rechter vraagt zich echter af of algemene regels of beginselen van gemeenschapsrecht de toepassing van de hierboven genoemde algemene regels en beginselen van nationaal recht niet verhinderen, en zo ja, in welke mate.

Van mening dat het geschil vragen deed rijzen betreffende de uitlegging van gemeenschapsrecht, besloot de nationale rechter derhalve bij uitspraak van 15 december 1978, ingeschreven ter griffie van het Hof op 21 december 1978, het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1. Brengt een juiste uitleg van het bepaalde in artikel 6, lid 5, van de verordening (EEG) nr. 1957/69 mee, dat tegen de terugvordering van de restitutie een beroep op het in een nationale wet neergelegd of ingevolge een nationale wet toegepast beginsel van de rechtszekerheid is uitgesloten?

2. Volgt uit een juiste uitleg van artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69, dat een besluit tot terugvordering van de restitutie niet getoetst kan worden aan een aan het gemeenschapsrecht ontleend beginsel van rechtszekerheid?

3. Indien op de onder 1 en 2 gestelde vragen moet worden geantwoord, dat in die gevallen geen beroep openstaat op een nationaal of communautair rechtsbeginsel van rechtszekerheid, staat het bepaalde bij arti-

kel 6, lid 5, van de verordening (EEG) nr. 1957/69 dan eveneens in de weg aan een vordering tot schadevergoeding door de exporteur tegen de administratie, die de restitutie heeft teruggevorderd, ingesteld op grond van dezelfde feiten en omstandigheden, die een beroep op het beginsel van de rechtszekerheid zouden kunnen rechtvaardigen, indien dit niet door het bepaalde bij dat artikel 6, lid 5, zou zijn uitgesloten?"

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verweerder in het hoofdgeding, te dezen vertegenwoordigd door zijn voorzitter G. A. Meijer, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door H. J. Bronkhorst, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, 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 het Produktschap voor Vee en Vlees

Het Produktschap geeft toe dat de bestemmingsopgave voor de uitgevoerde partijen vlees op de door Ferwerda ten behoeve van het Produktschap ingevulde formulieren, namelijk „ms Rotterdam — Bermuda-eilanden", juist en volledig waren, zodat artikel 9, lid 1, van de In- en Uitvoerwet niet van toepassing is op het geval Ferwerda. De restituties zijn aan Ferwerda toegekend als gevolg van een verkeerde interpretatie door het Produktschap van artikel 3 van verordening nr. 192/75, omdat zich nog nooit eerder gevallen hadden voorgedaan waarin beroep op de scheepsprovianderingsregeling werd gedaan voor in derde landen liggende schepen.

Waar het derhalve het College van Beroep in casu om gaat, is de beantwoording van de vraag of artikel 9 van de In- en Uitvoerwet, dat duidelijk dient ter bescherming van de justitiabelen, op enigerlei wijze interfereert met de algemene communautaire regel, dat de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen dienen te worden teruggevorderd (artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; PB L 94 van 1970, blz. 13) of meer in concreto met het bepaalde in artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 van de Commissie.

Naar de mening van het Produktschap kan van een dergelijke interferentie geen sprake zijn. Opzet en doelstelling van de prefinancieringsregeling is, tegenover het voordeel van het actieve veredelingsverkeer een gelijksoortig voordeel te plaatsen voor de goederen die voor uitvoer zijn bestemd, maar zich nog in entrepot bevinden, namelijk dat de restitutie voor die goederen reeds kan worden vooruitbetaald in de veronderstelling dat later zal blijken dat de restitutie terecht werd toegekend. Inherent aan de regeling is derhalve, dat betalingen plaatsvinden op een moment waarop niet vaststaat dat de belanghebbende aan zijn verplichtingen zal voldoen. Op grond van een analyse van de bij de verordeningen nr. 441/69 van de Raad en nr. 1957/69 van de Commissie ingevoerde waarborgregeling en de vergelijking daarvan met het stelsel

van artikel 12 van verordening nr. 192/95 van de Commissie, komt het Produktschap tot de conclusie dat vooruitbetaling van de restitutie geschiedt onder de ontbindende voorwaarde dat de onder het stelsel van prefinanciering geplaatste goederen niet alleen worden uitgevoerd naar derde landen of daaraan een bijzondere bestemming, bij voorbeeld scheepsproviandering binnen de Gemeenschap, wordt gegeven, maar ook dat voor deze toekomstige verrichtingen een restitutie blijkt te kunnen worden verleend. Of de restitutie al dan niet terecht is vooruitbetaald, is derhalve afhankelijk van de achteraf gebleken feitelijke situatie.

Deze situatie is in casu dat weliswaar is uitgevoerd, doch naar een gebied waarvoor geen restitutie gold. Aan deze objectieve omstandigheid kan niet afdoen dat belanghebbende mogelijk in dwaling heeft verkeerd omtrent de interpretatie van de communautaire regels, en evenmin dat het Produktschap aanvankelijk wellicht de indruk heeft gegeven dat de bestemmingsopgave zodanig was, dat op de betaling niet meer zou worden teruggekomen. Rechtsbescherming van de justitiabele kan hierbij alleen in het geding komen wanneer deze volledig te goeder trouw van mening zou kunnen zijn geweest dat ook bevoorrading van schepen, liggend buiten de EEG, voor restitutieverlening in aanmerking kwam.

Volgens het Produktschap is het trouwens onwaarschijnlijk dat een scheepsbevoorrader, die al jarenlang in dit opzicht doende is, nimmer artikel 3 van verordening (EEG) nr. 192/75 zou hebben gelezen, welk artikel deze mogelijkheid met zoveel woorden uitsluit. Een beroep op een onduidelijke circulaire van het Produktschap op dit punt kan daarom niets bijdragen, omdat de belanghebbende daarop niet te goeder trouw een beroep kan doen.

Op de eerste vraag zou moeten worden geantwoord, dat opzet en doelstelling van de prefinancieringsregeling uitsluiten dat van terugbetaling van een ten onrechte verkregen restitutie wordt afgezien, tenzij door een gedraging van een orgaan van de Lid-Staten zodanig vertrouwen bij de justitiabelen is opgewekt in de onherroepelijkheid van die gedraging, dat hierop niet kan worden teruggekomen zonder met het beginsel van de rechtszekerheid in strijd te komen.

Met betrekking tot de door het College onder 2 en 3 gestelde vragen refereert het Produktschap zich aan het oordeel van het Hof.

B — Opmerkingen van de Commissie

De eerste en de tweede vraag

De Commissie merkt in de eerste plaats op dat artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 in het onderhavige geval geen toepassing mag vinden. Volgens deze bepaling dient het betaalde bedrag van de restitutie te worden terugbetaald wanneer de in lid 1 bedoelde bewijzen — met name dat de goederen het geografisch grondgebied van de Gemeenschap hebben verlaten of hun bestemming hebben bereikt in de zin van artikel 3 van verordening nr. 1041/67 — niet binnen de gestelde termijn worden geleverd. Aan deze bewijsvoorwaarde heeft Ferwerda echter voldaan. Bovendien valt het te betwijfelen of men de betrokken bepaling kan toepassen in het geval van vergissingen welke berusten bij de nationale administraties. Toepassing van artikel 6, lid 5, zou volgens de Commissie overschrijding van bevoegdheid door de betrokken autoriteiten vormen.

Men dient daarentegen artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering

van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94 van 1970, blz. 13), in overweging te nemen; volgens deze bepaling treffen de Lid-Staten, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

— zich ervan te vergewissen dat de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd:

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

De Commissie concludeert dat daar waar de nationale rechtsregels gelden, mede nationale rechtsbeginselen van toepassing zijn, zoals die volgens welke het de nationale administraties niet is toegestaan maatregelen te nemen in strijd met de rechtszekerheid.

Subsidiair vraagt de Commissie zich af of de toepassing van nationale rechtsbeginselen niet wordt beperkt door het gemeenschapsrecht. In het arrest van 28 juni 1977 (zaak 118/76, Balkan Import, Jurispr. 1977, blz. 1177), waarin het ging om een ander algemeen rechtsbeginsel van een Lid-Staat, kwam het Hof immers tot de conclusie dat het zogenaamde billijkheidsprincipe dat wordt aanvaard in het fiscale recht van de Bondsrepubliek Duitsland, niet mocht worden toegepast door de nationale rechter, zodra aan de toepassing ervan gevolgen waren verbonden voor de doorwerking van het gemeenschapsrecht inzake de grondslag, de heffingsvoorwaarden of het bedrag van de gemeenschapsbelasting. De Commissie betwijfelt echter of de conclusie waartoe het Hof in het arrest 118/76 is gekomen in een geval waar het ging om het heffen van een belasting, per analogie dient te worden toegepast, daar waar het gaat om het terugvorderen van een restitutie. In de eerste plaats zal terugvordering van het onverschuldigd betaalde slechts in weinig omstandigheden plaatshebben; daardoor alleen al kan worden aangetoond dat incidentele terugvorderingen niet tot gevolg zullen hebben dat de grondslag, heffingsvoorwaarden, of het bedrag van de restitutie in gevaar komen. Bovendien is het volgens de Commissie de vraag of men het principe van de rechtszekerheid op dezelfde wijze dient te behandelen als dat van de billijkheid, zoals bedoeld in de zaak-Balkan Import. Het principe van de rechtszekerheid immers wordt door het Hof bij voorbeeld in het arrest van 21 februari 1974 (gevoegde zaken nrs. 15-33, 52, 53, 57-109, 116, 117, 123, 132, 135-137/73, Kortner e.a., Jurispr. 1974, blz. 177) beschouwd als deel uitmakend van het gemeenschapsrecht, terwijl het Hof in het reeds genoemde arrest in zaak 118/76 uitdrukkelijk heeft uitgemaakt dat er een gemeenschapsrechtelijke grondslag voor de toepassing van het principe van de billijkheid in de zin van het Duitse fiscale recht ontbreekt.

In de gevallen dat artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 van toepassing is, ligt de situatie volgens de Commissie anders. In deze bepaling heeft de communautaire wetgever niet alleen voorgeschreven onder welke voorwaarden terugbetaald dient te worden, maar ook welke de consequenties zijn voor de betrokkenen indien niet wordt terugbetaald. De Commissie twijfelt eraan of in een dergelijke situatie, waarin de inning van het ten onrechte betaalde dermate verregaand geregeld is door het gemeenschapsrecht, nog plaats is voor beginselen van nationaal recht.

De derde vraag

Wat de derde vraag betreft, verwijst de Commissie naar het arrest van 13 februari 1979 (zaak 101/78, Granaria, Jurispr. 1979, blz. 623), waarin het Hof voor recht verklaarde dat het vraagstuk van de vergoeding door een nationaal orgaan van schade door de organen en ambtenaren der Lid-Staten bij toepassing van gemeenschapsrecht aan particulieren veroorzaakt, hetzij door schending van het gemeenschapsrecht, hetzij door een handelen of nalaten in strijd met het nationale recht, door de nationale rechterlijke instanties volgens het nationale recht van de betrokken Lid-Staat dient te worden beoordeeld.

De Commissie vestigt er echter de aandacht op, dat een dergelijk principe een conflict kan opleveren in een situatie waarin wordt erkend dat de materie niet wordt beheerst door het nationale recht, doch dat te rade moet worden gegaan met het gemeenschapsrecht voor de vraag of er sprake is van mogelijke toepassing van het principe van de rechtszekerheid. Indien namelijk op grond van het gemeenschapsrecht zou blijken dat terugvordering niet wordt verhinderd door een communautair gedefinieerd begrip van rechtszekerheid, zou de justitiabele toch nog een mogelijkheid hebben om het te proberen via zijn nationale recht betreffende de onrechtmatige daad.

De Commissie geeft derhalve in overweging, de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1. Artikel 6, lid 5, van verordening (EEG) nr. 1957/69 van de Commissie van 30 september 1969 betreft niet het geval dat goederen of produkten worden geëxporteerd buiten het grondgebied van de Gemeenschap.

2. Terugvordering van een restitutie buiten de gevallen bestreken door artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69, kan worden geregeerd door een principe van rechtszekerheid voortvloeiende uit het nationale recht van de Lid-Staten.

3. Artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 vormt geen obstakel aan een op nationaal recht gebaseerde actie tot schadevergoeding van de exporteur tegen een nationale administratie."

III — Mondelinge behandeling

De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden ter terechtzitting van 27 juni 1979.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 27 september 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij uitspraak van 15 december 1978, ingekomen ten Hove op 21 december daaropvolgende, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie vragen gesteld over de uitlegging van artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 van de Commissie van 30 september 1969 houdende aanvullende uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van restituties bij de uitvoer van produkten waarvoor een stelsel van gemeenschappelijke prijzen geldt (PB L 250 van 1969, blz. 1).

2 Deze vragen luiden als volgt:

„1. Brengt een juiste uitleg van het bepaalde in artikel 6, lid 5, van de verordening (EEG) nr. 1957/69 mee, dat tegen de terugvordering van de restitutie een beroep op het in een nationale wet neergelegd of ingevolge een nationale wet toegepast beginsel van de rechtszekerheid is uitgesloten?

2. Volgt uit een juiste uitleg van artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69, dat een besluit tot terugvordering van de restitutie niet getoetst kan worden aan een aan het gemeenschapsrecht ontleend beginsel van rechtszekerheid?

3. Indien op de onder 1 en 2 gestelde vragen moet worden geantwoord, dat in die gevallen geen beroep openstaat op een nationaal of communautair rechtsbeginsel van rechtszekerheid, staat het bepaalde bij artikel 6, lid 5, van de verordening (EEG) nr. 1957/69 dan eveneens in de weg aan een vordering tot schadevergoeding door de exporteur tegen de administratie, die de restitutie heeft teruggevorderd, ingesteld op grond van dezelfde feiten en omstandigheden, die een beroep op het beginsel van de rechtszekerheid zouden kunnen rechtvaardigen, indien dit niet door het bepaalde bij dat artikel 6, lid 5, zou zijn uitgesloten?"

3 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen een Nederlandse vleesexporteur, de vennootschap Ferwerda, en het terzake bevoegde Nederlandse orgaan, dat van eerstgenoemde terugbetaling vordert van uitvoerrestituties ten aanzien waarvan vaststaat dat zij onverschuldigd zijn toegekend en betaald ingevolge een verkeerde toepassing van artikel 3 van verordening nr. 192/75 van de Commissie van 17 januari 1975 (PB L 25 van 1975, blz. 1) houdende uitvoeringsbepalingen inzake de restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten. Volgens dit artikel worden leveranties voor de bevoorrading in de Gemeenschap van zeeschepen of luchtvaartuigen in gebruik voor het verkeer op internationale lijnen, met inbegrip van intracommunautaire lijnen, gelijkgesteld met uitvoer uit de Gemeenschap en geven zij recht op een uitvoerrestitutie. Blijkens het dossier van de nationale rechter was het uitgevoerde vlees bestemd voor de bevoorrading van Nederlandse schepen, die zich evenwel bij de Bermuda-eilanden bevonden. Er was dus niet voldaan aan de voorwaarde dat de bevoorrading, om te worden gelijkgesteld met uitvoer waarvoor restitutie wordt toegekend, in de Gemeenschap moet plaatsvinden, terwijl anderzijds de Bermuda's niet voorkomen op de lijst van derde landen, bij uitvoer waarnaar recht op restitutie ontstaat. Gezien de omstandigheden van het ge-

val, heeft de nationale rechter zich uit te spreken over de vraag, of die verkeerde toepassing te wijten is aan de Nederlandse administratie dan wel aan de betrokken exporteur, en onder welke voorwaarden de toegekende restituties al dan niet van deze laatste kunnen worden teruggevorderd.

4 De nationale rechter vraagt zich af, of de in artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 neergelegde verplichting tot terugbetaling — die rechtstreekse werking heeft in de rechtsorde van de Lid-Staten — kan worden geneutraliseerd of in haar werking beperkt door een aan een algemeen rechtsbeginsel ontleende nationale regel. Ferwerda heeft immers betoogd dat het verzoek om terugbetaling van de ten onrechte door haar ontvangen uitvoerrestituties indruist tegen het beginsel van de rechtszekerheid. Volgens de nationale rechter wordt dit beginsel in de Nederlandse rechtsorde erkend als een geldig verweer tegen vorderingen van de administratie tot terugbetaling; dit zou onder meer blijken uit een bepaling van de Nederlandse „In- en Uitvoerwet" van 5 juli 1962 en uit de memorie van toelichtingen van de Nederlandse regering bij die wet.

5 Bijgevolg wenst de nationale rechter met name te weten of het gemeenschapsrecht in het algemeen, en artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 in het bijzonder, in de weg staan aan de toepassing van zulk een beginsel van nationaal recht. In het bevestigende geval wenst de nationale rechter te weten of er in het gemeenschapsrecht een soortgelijke regel bestaat, die hij dan zou hebben toe te passen.

6 De door Ferwerda ontvangen uitvoerrestitutie is een krachtens de gemeenschapsregeling toegekend financieel voordeel, dat wordt gefinancierd uit de eigen middelen van de Gemeenschap in het algemene kader van het in de artikelen 199 tot 209 — de financiële bepalingen van het EEG-Verdrag — vastgestelde begrotingsstelsel.

7 De voorschriften betreffende de vaststelling en de heffingsvoorwaarden van de financiële lasten die de Gemeenschap mag opleggen en die specifiek eigen middelen vormen, zoals douanerechten, landbouwheffingen en monetaire compenserende bedragen, alsmede die betreffende de voorwaarden voor de toekenning en de betaling van financiële voordelen ten laste van de gemeen-

schapsbegroting aan de economische subjecten, zijn vastgesteld bij besluit van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 94 van 1970, blz. 19) en bij de ter uitvoering daarvan vastgestelde verordeningen, alsmede bij verordening nr. 729/70 van de Raad, eveneens van 21 april 1970, betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94 van 1970, blz. 13), waarvan de bepalingen bij artikel 2 van verordening nr. 2746/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 291 van 1972, blz. 148) eveneens van toepassing zijn verklaard op monetaire compenserende bedragen. Dit samenstel van voorschriften moet worden bezien in het kader van het algemene stelsel van de financiële bepalingen van het Verdrag, dat, evenals de overeenkomstige stelsels van de Lid-Staten, wordt beheerst door het algemene gelijkheidsbeginsel, dat wil dat gelijke situaties niet op verschillende wijze worden behandeld, tenzij een verschillende behandeling objectief gerechtvaardigd zou zijn.

8 Hieruit volgt dat de heffingen ten bate van de gemeenschapsbegroting en de financiële voordelen die ten laste daarvan komen, zodanig moeten worden geregeld en toegepast, dat zij op eenvormige wijze drukken op, respectievelijk ten goede komen aan al degenen die aan de daartoe door de gemeenschapsregeling vastgestelde voorwaarden voldoen. Dit vereiste onderstelt dat niet wordt gediscrimineerd ten aanzien van de formele en materiële voorwaarden waaronder, enerzijds, de economische subjecten kunnen opkomen tegen de hun opgelegde communautaire lasten en terugbetaling kunnen verlangen van het onverschuldigd betaalde dan wel toekenning kunnen vorderen van de hun toekomende financiële voordelen van communautaire aard, en, anderzijds, de bestuursorganen van de Lid-Staten, handelend voor rekening van de Gemeenschap, bedoelde lasten kunnen heffen en, in voorkomend geval, de onregelmatig toegekende financiële voordelen kunnen terugvorderen.

9 De Raad is deze weg ingeslagen, onder meer bij de vaststelling van verordening nr. 1697/79 van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide (PB L 197 van 1979, blz. 1), en van verordening nr. 1430/79 van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB L 175 van 1979, blz. 1), welke verordeningen evenwel eerst op 1 juli 1980 in werking zullen treden. De reeds bestaande en de vorengenoemde regelingen geven echter maar een gedeeltelijke oplossing voor de problemen in verband met de

gelijkheid der justitiabelen op dit gebied, en wegens het noodgedwongen technische en gedetailleerde karakter van dit soort regelingen kan het ontbreken ervan slechts ten dele door rechterlijke interpretatie worden goedgemaakt.

10 Hieruit volgt dat, zoals het Hof in zijn arrest van 21 mei 1976 (zaak 26/74, Roquette, Jurispr. 1976, blz. 677) heeft overwogen, de nationale rechter bevoegd is tot kennisneming van geschillen betreffende de terugbetaling van bedragen die voor rekening van de Gemeenschap zijn ingevorderd, en voor zover dienaangaande in het gemeenschapsrecht niets is bepaald, die geschillen met toepassing van het nationale recht heeft uit te wijzen. In dit verband staat het aan de rechterlijke instanties van de Lid-Staten, met toepassing van het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde samenwerkingsbeginsel de uit de rechtstreekse werking van de gemeenschapsbepalingen voortvloeiende rechtsbescherming te waarborgen, zowel wanneer die bepalingen voor de justitiabelen verplichtingen teweegbrengen als wanneer zij hun rechten toekennen. Het is echter 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 deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan 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.

11 Het vorenoverwogene vindt onder meer uitdrukking in de reeds aangehaalde verordening nr. 729/70 van de Raad, waarvan artikel 8 uitdrukkelijk bepaalt dat de Lid-Staten, handelend voor rekening van de Gemeenschap, verplicht zijn de op onregelmatige wijze toegekende financiële voordelen terug te vorderen, zulks echter met de toevoeging dat deze terugvordering zal plaatsvinden „overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen".

12 Uit het overwogene volgt echter dat voor de uitdrukkelijke verwijzing naar nationale wettelijke regelingen dezelfde beperkingen gelden als voor de stilzwijgende verwijzing, waarvan de noodzaak in geval van ontbreken van een communautaire regeling is erkend, in die zin dat bij toepassing van de nationale wettelijke regeling geen onderscheid mag worden gemaakt vergeleken met procedures ter oplossing van soortgelijke, doch zuiver nationale geschil-

len, en dat de formele procesregels de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht toegekende rechten in de praktijk niet onmogelijk mogen maken.

13 Deze regels toepassende, heeft het Hof van Justitie in zijn arrest van 28 juni 1977 (zaak 118/76, Balkan-Import-Export, Jurispr. 1977, blz. 1177) verklaard, dat ook wanneer alle formaliteiten verband houdende met de heffing van gemeenschapsbelastingen aan de administratieve instanties van de Lid-Staten zijn toevertrouwd, de toepassing van een nationale billijkheidsregel („Härteklausel") op grond waarvan de administratie verschuldigde belastingen kan teruggeven, in het geval van gemeenschapsbelastingen is uitgesloten indien „daardoor in de draagwijdte van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen betreffende de grondslag, de heffingsvoorwaarden en het bedrag van een door dat gemeenschapsrecht voorziene belasting wijziging wordt gebracht".

14 Derhalve moet worden nagegaan of een algemeen beginsel of een bijzondere bepaling van gemeenschapsrecht in de weg staat aan de toepassing van de door de verwijzende rechter bedoelde nationale regel. Dit blijkt niet het geval te zijn.

15 Te dezen moet worden opgemerkt, dat geen enkele overweging die op grond van een der wettelijke regelingen van de Lid-Staten wordt of kan worden afgeleid uit een beginsel van rechtszekerheid, zonder meer een beletsel kan vormen voor een vordering tot terugbetaling van communautaire financiële voordelen die onverschuldigd zijn betaald. In elk concreet geval moet worden onderzocht, of die toepassing niet de grondslag aantast van de bepaling die deze terugvordering voorschrijft, en tot gevolg heeft dat de vordering praktisch onmogelijk wordt gemaakt.

16 Blijkens de overwegingen van de nationale rechter komt het door hem aangehaalde beginsel van de rechtszekerheid, voor wat de terugvordering door de overheid van onverschuldigd betaalde uitvoerrestituties betreft, tot uitdrukking in artikel 9, lid 1, van de In- en Uitvoerwet, luidende dat een restitutie of een ontheffing kan worden ingetrokken „indien de te harer verkrijging verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest".

17 Hoewel het niet aan het Hof van Justitie staat, in het kader van een prejudiciële procedure de betrokken nationale bepaling uit te leggen of de juiste strekking ervan vast te stellen, moet toch worden opgemerkt dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht het niet tegen een algemeen beginsel van dit recht indruist wanneer toepassing wordt gegeven aan een aan het nationale recht ontleend beginsel van rechtszekerheid, ingevolge waarvan onverschuldigd toegekende financiële voordelen niet kunnen worden teruggevorderd indien de gemaakte vergissing niet te wijten is aan door de begunstigde verstrekte onjuiste gegevens, of indien, ondanks onjuiste, zij het te goeder trouw verstrekte gegevens, de vergissing gemakkelijk kon worden voorkomen.

18 Blijft evenwel te onderzoeken of artikel 6 van verordening nr. 1957/69, en inzonderheid lid 5 van dit artikel, waarvan uitlegging wordt gevraagd, een bijzondere bepaling vormt waarvoor de verwijzing naar het nationale recht niet geldt en die daarvoor een communautaire regel in de plaats stelt, inhoudende dat de begunstigde onvoorwaardelijk verplicht is de abusievelijk aan hem toegekende restitutie terug te betalen.

19 Met betrekking tot de toekenning van restituties bij uitvoer bevat verordening nr. 1957/69 bepalingen die een aanvulling vormen op die van andere verordeningen van de Raad en van de Commissie, inzonderheid verordening nr. 441/69 van de Raad van 4 maart 1969 (PB L 59 van 1969, blz. 1). De verordening heeft betrekking op een aantal bijzondere situaties, zoals het geval van produkten bij welker uitvoer restituties worden toegekend, doch die vóór de uitvoer worden verwerkt, en zij machtigt in dat geval — in samenhang met de bepalingen van verordening nr. 441/69 van de Raad en van verordening nr. 1041/67 van de Commissie van 21 december 1967 (PB L 314 van 1967, blz. 9), sedertdien vervangen door verordening nr. 192/75 van de Commissie van 17 januari 1975 (PB L 25 van 1975, blz. 1), vervangen door verordening nr. 2730/79 van 29 november 1979 (PB L 317 van 1979, blz. 1) — tot toekenning vooraf van de gehele restitutie of een gedeelte daarvan. Om voor de in de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 441/69 bedoelde regelingen — dat wil zeggen toekenning vooraf van de restitutie — in aanmerking te komen, moet volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1957/69, zoals hierboven opgemerkt, een waarborg worden gesteld. Hiermee moet worden verzekerd dat binnen een bepaalde termijn het bewijs wordt geleverd dat de produkten of waren de bestemming hebben bereikt waarvoor de restitutie is toegekend. Artikel 6, lid 5, bepaalt dat „het betaalde bedrag van de restitutie, in voorkomend geval verhoogd, wordt terugbetaald overeenkomstig de bepalingen van het onderhavige artikel, wanneer de in lid 1

bedoelde bewijzen niet binnen de gestelde termijnen worden geleverd. Indien dit bedrag ondanks het desbetreffende verzoek niet wordt terugbetaald, is de vooraf gestelde waarborg in dit geval verbeurd".

20 Het is niet nodig, uit te maken of artikel 6, lid 5, situaties beoogt als de onderhavige. Volstaan kan worden met op te merken dat uit de bewoordingen van lid 5, en inzonderheid uit de enkele woorden „overeenkomstig de bepalingen van het onderhavige artikel", niet kan worden afgeleid dat deze bepaling ten aanzien van geschillen voortspruitende uit de bij voornoemde verordeningen nrs. 441/69 van de Raad en 1041/67, 192/75 en 2730/79 van de Commissie geregelde bijzondere situaties, een specifieke gemeenschapsregeling voor de terugbetaling van ten onrechte ontvangen bedragen heeft willen invoeren, terwijl in alle andere geschillen over de terugvordering van restituties bij gebreke van gemeenschapsbepalingen de nationale voorschriften van toepassing zouden zijn.

21 Uit het voorgaande volgt dat op de eerste vraag moet worden geantwoord, dat het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand, en inzonderheid artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 van de Commissie, bij geschillen over de terugvordering door de autoriteiten van de Lid-Staten van uit hoofde van de restitutie bij uitvoer onverschuldigd betaalde bedragen, niet in de weg staan aan de toepassing van een aan het nationale recht ontleend beginsel van rechtszekerheid, ingevolge waarvan bij vergissing door de overheid toegekende financiële voordelen niet kunnen worden teruggevorderd indien de vergissing niet te wijten is aan door de begunstigde verstrekte onjuiste gegevens, of indien, ondanks onjuiste, zij het te goeder trouw verstrekte gegevens, de vergissing gemakkelijk kon worden voorkomen.

22 Na dit antwoord op de eerste vraag behoeven de tweede en de derde vraag, gelet op hun formulering, niet meer te worden beantwoord.

Kosten

23 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij diens uitspraak van 15 december 1978 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand, en inzonderheid artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 van de Commissie van 30 september 1969 (PB L 250 van 1969, blz. 1), staan bij geschillen over de terugvordering door de autoriteiten van de Lid-Staten van uit hoofde van de restitutie bij uitvoer onverschuldigd betaalde bedragen, niet in de weg aan de toepassing van een aan het nationale recht ontleend beginsel van rechtszekerheid, ingevolge waarvan bij vergissing door de overheid toegekende financiële voordelen niet kunnen worden teruggevorderd indien de vergissing niet te wijten is aan door de begunstigde verstrekte onjuiste gegevens, of indien, ondanks onjuiste, zij het te goeder trouw verstrekte gegevens, de vergissing gemakkelijk kon worden voorkomen.

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 maart 1980.

De griffier

A. Van Houtte

De waarnemend president

A. O'Keeffe

(president van de Eerste kamer)