Slechts bij uitzondering zal het Hof van Justitie 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.

2. Het stelsel van financiële bepalingen van het EEG-Verdrag 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.

   Hieruit volgt dat de ten bate van de gemeenschapsbegroting toegepaste heffingen en de ten laste van die begroting toegekende financiële voordelen zodanig moeten worden geregeld en toegepast, dat zij op eenvormige wijze drukken op of voordelen opleveren voor degenen die aan de daartoe door de gemeenschapsregeling vastgestelde voorwaarden voldoen.

3. Het is een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om, voor zover dienaangaande in het gemeenschapsrecht niets is bepaald, de modaliteiten en de voorwaarden voor de inning van de communautaire financiële lasten in het algemeen en de landbouwheffingen in het bijzonder vast te stellen, alsmede de met de inning belaste autoriteiten en de voor de oplossing van de uit die inning voortvloeiende geschillen bevoegde rechter aan te wijzen, met dien verstande evenwel dat die modaliteiten en voorwaarden de regeling voor de inning van de communautaire heffingen en rechten niet minder doeltreffend mogen maken dan die voor de inning van gelijksoortige nationale heffingen en rechten.

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

In de gevoegde zaken 66, 127 en 128/79,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Corte Suprema di Cassazione te Rome, in het aldaar aanhangig geding tussen

ITALIAANSE ADMINISTRATIE VAN DE STAATSFINANCIËN

en

SRL MERIDIONALE INDUSTRIA SALUMI,

ITALIAANSE ADMINISTRATIE VAN DE STAATSFINANCIËN

en

FRATELLI VASANELLI,

ITALIAANSE ADMINISTRATIE VAN DE STAATSFINANCIËN

en

FRATELLI ULTROCCHI,

om een prejudiciële beslissing over de werking ratione temporis van door het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag gewezen uitleggingsarresten,

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, het procesverloop en de door partijen schriftelijk voorgedragen argumenten kunnen worden samengevat als volgt:

### I — De feiten en het procesverloop

1. Het merendeel, zo niet alle verordeningen van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, die in de toepassing van invoerheffingen voorzien, bepalen dat het bedrag van de toe te passen heffing het „op de dag van invoer" geldende bedrag is. In het arrest van 15 juni 1976 (zaak 113/75, Frecassetti, Jurispr. 1976, blz. 983) heeft het Hof de uitdrukking „dag van invoer" uitgelegd als de datum „waarop de aangifte ten invoer van de waren door de douane wordt aanvaard". Dit arrest werd gewezen in een geschil over de vraag of, in geval van een verlaging van de heffing na de datum van de aangifte ten invoer, de nationale instanties op de *landbouwheffingen* de aanbeveling van de Commissie van 25 mei 1962 (PB 1962, blz. 1545) inzake *douanerechten* mochten toepassen, waarbij de Lid-Staten werd aanbevolen om, bij een verlaging van het douanerecht ná de dag van aangifte ten invoer, maar vóór de dag van inklaring, het gunstigste douanerecht toe te passen. In voornoemd arrest heeft het Hof de toepassing van die regel uitgesloten ten aanzien van heffingen; het opeisbare bedrag van de heffingen dient, voor eens en voor altijd, het bedrag te zijn dat toepasselijk is op de dag waarop de aangifte ten invoer van de waren door de douane wordt aanvaard.

2. Volgens Italiaans recht, te weten artikel 6, sub 1, van de bij presidentieel besluit nr. 723 van 26 juni 1965 (Suppl. ord. alla Gazz. Uff., 1 juli 1965, nr. 160) goedgekeurde „inleidende bepalingen van het douanetarief", is het bedrag van het op de ingevoerde waren toegepaste douanerecht het bedrag geldend „op de datum waarop de aangifte ten invoer door de douane wordt aanvaard". Deze bepaling stemt dus overeen met de betekenis die het Hof in het arrest-Frecassetti inzake heffingen aan het begrip dag van invoer heeft toegekend. De in artikel 6, sub 1, neergelegde regel werd door de Italiaanse administratie zowel voor het bepalen van het bedrag van de *landbouwheffingen* als op *douanerechten* toegepast. Genoemd artikel 6 bevat evenwel nog een punt 2, bepalende dat, bij een wijziging van het tarief ná de sub 1 bedoelde datum, de douane op verzoek van de importeur het gunstigste bedrag kan toepassen zolang de goederen niet ter beschikking van de importeur zijn gesteld. Ook deze regel werd door de Italiaanse administratie zowel op het gebied van landbouwheffingen als op dat van douanerechten toegepast.

3. Na de uitspraak in het arrest-Frecassetti heeft de Italiaanse regering haar regeling daaraan aangepast en artikel 6,

sub 2, van bovengenoemde „inleidende bepalingen" aangevuld met een bepaling inhoudende dat de mogelijkheid om het gunstigste bedrag toe te passen, niet geldt voor landbouwheffingen noch voor de andere in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorziene belastingen. Deze nieuwe bepaling is uitgevaardigd bij artikel 1, sub 3, van het presidentieel besluit nr. 695 van 22 september 1978 (GU 1978, nr. 319, blz. 8235). Volgens artikel 3 van dat besluit trad de bepaling waarbij de heffingen werden uitgesloten van de mogelijkheid om het gunstigste tarief toe te passen, in werking op 11 september 1976, de datum waarop het arrest-Frecassetti in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen is bekend gemaakt.

4. De Administratie van de Staatsfinanciën had de drie ondernemingen Salumi, Vasanelli en Ultrocchi evenwel nog vóór de datum van het arrest-Frecassetti gelast, ter zake van importen van rundvlees aanvullende heffingen te betalen, omdat bij vergissing de regel van het „gunstigste bedrag" was toegepast. In een eerste fase van het geding beriep de Italiaanse administratie zich naar het schijnt primair dan wel uitsluitend op schending van de bepaling van nationaal recht, volgens welke het „gunstigste bedrag" slechts kan worden toegepast op verzoek van de importeur, welk verzoek in casu niet zou zijn ingediend. Nadat het verzet van de drie betrokken ondernemingen tegen de tot hen gerichte dwangbevelen door het Tribunale te Genua was toegewezen, maakte de Italiaanse administratie de zaak aanhangig bij de Corte d'Appello te Genua. Deze instantie verwierp de beroepen bij arresten van 6 en 9 februari 1979, op grond van de overweging dat de vaststelling van het bedrag van de landbouwheffing niet werd beheerst door de nationale douanerechtelijke bepalingen, maar door de communautaire regelingen, volgens welke het toepasselijke bedrag dat van de dag van invoer is. Volgens de Corte d'Appello viel de dag van invoer samen met „de dag waarop de goederen definitief en onherroepelijk het douanegebied worden binnengebracht en in het vrije verkeer worden gebracht (in cui la merce viene definitivamente e irrevocabilmente introdotta nel territorio doganale en messa in libera circolazione)". Deze uitlegging stemde niet overeen met die welke het Hof vervolgens in het arrest-Frecassetti zou geven. Het geschil werd vervolgens voor de Corte Suprema di Cassazione gebracht. Tijdens deze procedure kwam het presidentieel besluit nr. 695 van 22 december 1978 houdende wijziging van artikel 6 van de „inleidende bepalingen van het douanetarief" tot stand, dat evenwel, zoals hierboven is uiteengezet, de terugwerkende kracht van de nieuwe bepaling beperkte tot het na 11 september 1976 gelegen tijdvak. Voor de Corte Suprema di Cassazione ontstond ook verschil van mening over de vraag of de beperking, door de vermelding van die datum, van de declaratoire werking „ex tunc" van het arrest-Frecassetti al dan niet in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht. De Italiaanse administratie betoogde dat die beperking geheel in overeenstemming was het het gemeenschapsrecht, daar de nationale wetgever slechts gevolg zou hebben gegeven aan een beginsel van de communautaire

rechtsorde, dat het Hof voor ogen zou hebben gestaan in het arrest van 8 april 1976 (zaak 43/75, Defrenne, Jurispr. 1976, blz. 456) en de Commissie in haar nota nr. 75425312 van 30 mei 1975, die volgde op het arrest van 12 november 1974 (zaak 34/74, Roquette, Jurispr. 1974, blz. 1217). Men moet zich dan ook afvragen of, indien de uitlegging van een regel van gemeenschapsrecht twijfelachtig is en een door partijen gedeelde onjuiste opvatting over de uitlegging intussen tot onverschuldigde betalingen of het niet heffen van verschuldigde bedragen heeft geleid, de juiste toepassing van de communautaire regeling slechts kan worden verlangd vanaf de datum waarop de gezaghebbende uitlegging van de communautaire regeling is gegeven en de bevoegde instantie de tegenstellingen tussen die communautaire regeling en de bepalingen van nationaal recht heeft vastgesteld.

5. Volgens de Corte Suprema di Cassazione was de vermelding in het presidentieel besluit van 22 september 1978 van de datum 11 september 1976 voor tweeërlei uitleg vatbaar: ofwel zij drukt slechts een mening van de wetgever uit, waaraan de uitlegger van de wet niet is gebonden, ofwel zij heeft daarentegen normatieve waarde in die zin, dat zij de Italiaanse administratie voor wat betreft de periode voorafgaand aan 11 september 1976, ondanks het arrest-Frecassetti, belet om het verschil te heffen tussen het bedrag van de op de dag van invoer geldende heffing en het lagere bedrag dat zij daadwerkelijk heeft ontvangen, toen zij op de heffingen de regel van „het gunstigste bedrag" toepaste. De Corte Suprema di Cassazione meende dan ook dat door de tweede hypothese „het probleem van de werking ratione temporis van de door het Hof van Justitie gewezen uitleggingsarresten aan de orde wordt gesteld".

6. Dit vormde voor de Corte Suprema di Cassazione aanleiding om het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„a) Wanneer de autoriteiten van een Lid-Staat in situaties die naar nationaal recht nog niet definitief zijn geworden, op importen heffingen hebben toegepast die zij niet hadden moeten toepassen, of daarentegen niet de heffingen hebben toegepast die zij hadden moeten toepassen krachtens de voor de betrokken sector geldende communautaire regeling zoals die vervolgens is uitgelegd in een arrest van het Hof van Justitie, is dit arrest dan ingevolge artikel 177 EEG-Verdrag in de nationale rechtsorde van een Lid-Staat al dan niet eveneens van toepassing op deze situaties, of is dit slechts het geval binnen bepaalde grenzen en onder bepaalde voorwaarden en zo ja, binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden?

b) Is het hoe dan ook — nog steeds in verband met artikel 177 EEG-Verdrag — naar gemeenschapsrecht verboden of verplicht, dan wel van geen belang, dat het nationale recht aan degenen die bij deze situatie belang hebben, de bevoegdheid toekent beroep in te stellen om — op grond van de in het arrest van het Hof van Justitie gegeven uitlegging — te vorderen wat verschuldigd is, maar nog niet is geïnd, dan wel terug te vorderen wat onverschuldigd is betaald?"

De verwijzingsbeschikkingen zijn op 20 april 1979 en op 9 augustus 1979 ten Hove ingeschreven.

Bij beschikking van 12 september 1979 heeft het Hof besloten de onderhavige zaken voor de procedure en het arrest te voegen.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door G. P. Alessi, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde; verweersters in de hoofdgedingen, te dezen vertegenwoordigd door L. Cimaschi, advocaat te Genua, en door G. Ubertazzi en F. Capelli, advocaten te Milaan; en de Italiaanse regering, te dezen vertegenwoordigd door haar ambassadeur A. Maresca als gemachtigde, bijgestaan door A. Marzano, avvocato dello Stato.

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 verweersters in de hoofdgedingen (Salumi, Vasanelli en Ultrocchi)*

Na de betrokken feiten en het verloop van de procedures voor de nationale rechter te hebben uiteengezet, wijzen verweersters bij wijze van inleiding op het fundamentele verschil dat zou bestaan tussen de omstandigheden die rechtens ten grondslag hebben gelegen aan de arresten die het Hof van Justitie heeft gewezen inzake nationale belastingen die als heffingen van gelijke werking als douanerechten worden beschouwd — welke arresten hebben geleid tot tegen de nationale administratie gerichte vorderingen tot teruggave van het onverschuldigd betaalde —, en die welke het Hof van Justitie aanleiding hebben gegeven in het arrest-Frecassetti het begrip „dag van invoer" uit te leggen. De opmerkingen van verweersters hebben ten doel na te gaan of deze verschillen meebrengen dat in het ene geval een andere oplossing dan in het andere moet worden gegeven voor het probleem van de werking ratione temporis van de door het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag gewezen uitleggingsarresten.

Volgens verweersters wijden de communautaire teksten geen enkele bijzondere bepaling aan de werking ratione temporis van de prejudiciële arresten, zodat de daarvoor geldende criteria in de rechtspraak van het Hof moeten worden gevonden. Deze rechtspraak bevat een groot aantal arresten waarin wordt aangegeven vanaf welke datum een communautaire regel rechtstreekse werking heeft en vanaf welke datum de particulieren „subjectieve rechten (verkrijgen) die de rechter dient te handhaven". Evenwel heeft het Hof zich eerst in het arrest van 8 april 1976 (zaak 43/75, Defrenne, Jurispr. 1976, blz. 456) beziggehouden met de vraag betreffende de werking van zijn arresten in de tijd. Onder verwijziging naar de onzekerheden die bij de nationale autoriteiten bestaan ten aanzien van de werking in de tijd van de bij wege van prejudiciële beslissing gegeven uitleggingsarresten, merken verweersters op dat de keuze tussen de werking „ex tunc" en de werking „ex nunc" van een arrest minder schematisch is dan op het eerste gezicht het geval lijkt te zijn. De terugwerkende kracht

kan immers worden verstaan als teruggaande tot a) de vaststelling van de uitgelegde bepaling, b) het moment waarop de bepaling rechtstreekse werking kreeg, c) andere feiten die met de betrokken bepaling verband houden, d) het ontstaan van het geschil of het aanhangig maken van het beroep, dan wel e) de datum waarop de zaak naar het Hof werd verwezen ter verkrijging van een prejudiciële beslissing. Anderzijds kan de uitdrukking werking „ex nunc" betrekking hebben op de dag waarop het arrest in het openbaar wordt uitgesproken, de dag waarop dit aan de verwijzende rechter wordt meegedeeld dan wel de dag waarop het dictum wordt bekendgemaakt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen. Verweersters beperken zich evenwel tot een onderzoek van de criteria die in aanmerking moeten worden genomen ter ondersteuning van een van beide hoofdoplossingen, te weten werking „ex tunc" of werking „ex nunc", en tot een beschouwing van de problemen die daarmee samenhangen.

a) Werking „ex tunc"

Een eerste element ter ondersteuning van de stelling dat de bij wege van prejudiciële beslissing gewezen arresten werking „ex tunc" hebben, vloeit rechtstreeks voort uit de aan het Hof toevertrouwde uitleggende functie. Uitleggen is volgens verweersters het erkennen en het duidelijk maken van de betekenis van een tekst, en de aldus gevonden betekenis is vanaf het begin met de uitgelegde teksten verbonden. Deze mening, die berust op de declaratoire aard van het arrest, wordt dikwijls aangehangen in de nationale doctrine en volgens verweersters zou het niet verbazingwekkend zijn dat de opstellers van het gemeenschapsrecht soortgelijke argumenten hebben aangevoerd; niettemin betekent dit een verwaarlozing van de ervaring met de op artikel 177 gegronde procedure en van de verscheidenheid die de arresten van het Hof vertonen zowel ten aanzien van de uitleggingscriteria als van de resultaten van die uitlegging.

Wat de uitleggingscriteria betreft, is volgens verweersters een snelle blik op de onderhavige zaken voldoende om voor te ver gaande simplificaties te waarschuwen. In de gevallen waarin de door de nationale rechter aan het Hof voorgelegde vragen konden worden opgelost aan de hand van de voorstukken of de considerans van de uitgelegde handeling, haar verschillende taalversies of de gewone betekenis van de woorden, heeft het Hof zich ertoe beperkt te verklaren wat de inhoud van de betrokken tekst was en heeft het „de wil" van de communautaire wetgever ten tijde van de vaststelling van de regel verduidelijkt. In geval van een systematische uitlegging, gebaseerd op elementen van het systeem die ouder dan wel even oud zijn als de betrokken tekst, zou men — althans abstraherend — kunnen veronderstellen dat de uitlegging tevens betrekking heeft op de enige betekenis waarop de „communautaire wetgever" destijds heeft kunnen doelen. Indien een systematische interpretatie daarentegen geschiedt aan de hand van het systeem dat geldt op het moment waarop het Hof zijn beslissing neemt, en indien het systeem veranderingen heeft ondergaan waarmee het uitleggingsarrest rekening houdt, dan kan men dat arrest slechts via een kunstgreep als een verklaring van de aanvankelijke inhoud van de uitgelegde tekst beschouwen. Een beroep op de analogie, de billijkheid, de vergelijkende methode en op

de algemene beginselen van de rechtsordes van de Lid-Staten stuit volgens verweersters eveneens op moeilijkheden. Bepaalde criteria leiden aldus tot een eenvoudige verklaring van de inhoud van de uitgelegde bepalingen, en maken werking „ex tunc" aannemelijk, maar andere hebben de ontwikkeling en de voltooiing van de communautaire rechtsorde voor ogen en dan kan men, indien het arrest van het Hof niet zuiver declaratoir is, moeilijk zeggen dat het noodzakelijkerwijze terugwerkende kracht moet hebben.

Het resultaat van de bij wege van prejudiciële beslissing gewezen arresten is eveneens zeer afwisselend. Sommige stellen met name de betekenis van een tekst in extensieve of restrictieve bewoordingen vast, terwijl andere de verbindende kracht van een communautaire handeling of de rechtstreekse toepasselijkheid van een communautaire regel bevestigen dan wel aan een communautaire norm niet alleen werking tussen de Lid-Staten of de gemeenschapsinstellingen enerzijds en particulieren anderzijds, maar ook tussen particulieren onderling toekennen. Indien het Hof zich ertoe beperkt de betekenis van een bepaling te verklaren, is het weliswaar gewettigd om spontaan te denken dat de uitlegging geldt vanaf het moment waarop de betrokken bepaling in werking is getreden, doch dit is anders indien het arrest leemten in het systeem opvult en een soort rechtersrecht vormt. In de eerste hypothese staat niets de terugwerkende kracht van het uitleggingsarrest in de weg indien dit, voor de particulieren ten opzichte van de Lid-Staten, subjectieve rechten in het leven roept die de nationale rechter moet handhaven. Maar indien het voor de particulieren verplichtingen in het leven roept, dient te worden nagegaan of werking „ex tunc" van het betrokken arrest niet in strijd is met de fundamentele eisen inzake rechtszekerheid. De terugwerkende kracht van het uitleggingsarrest levert volgens verweersters geen problemen op voor zover de door het Hof aan de betrokken norm toegekende betekenis tot de op de gemeenschappelijke ervaring gegronde mogelijkheden behoort. In andere gevallen is werking „ex tunc" slechts toelaatbaar voor zover het gemeenschapsrecht de terugwerkende kracht van zijn normatieve handelingen niet onder bepaalde voorwaarden uitsluit.

Volgens verweersters in de hoofdgedingen moet tevens worden nagegaan of werking „ex tunc" van het uitleggingsarrest gerechtvaardigd is met het oog op de structurele verhoudingen tussen de nationale en de prejudiciële procedure en met het oog op de betekenis „ultra partes" van het door het Hof gewezen arrest. Aangezien de prejudiciële procedure slechts wordt ingeleid na een verwijzingsbeschikking van een nationale rechter, is het redelijk om de gevolgtrekking te maken dat het arrest van het Hof terugwerkende kracht moet hebben om het geschil tussen de partijen in het hoofdgeding op te lossen. Gezien deze eerste vaststelling is het geoorloofd het beginsel te bevestigen dat de krachtens artikel 177 gewezen uitleggingsarresten in het algemeen werking „ex tunc" hebben. Deze argumentatie is des te meer aannemelijk daar zij eveneens is aangevoerd naar aanleiding van de werking in de tijd van een arrest waarin de Corte Costituzionale een nationale wet ongrondwettig verklaart. Deze verklaring staat gelijk met een ongeldigverklaring van de ongrond-

wettige norm en deze ongeldigheid is originair. Volgens verweersters in het hoofdgeding lijkt deze argumentatie evenwel niet te kunnen opgaan voor de uitlegging van het gemeenschapsrecht, want het arrest van het Hof waarin de juiste uitlegging van de betrokken bepaling wordt gegeven, leidt ertoe dat een andere uitlegging onwettig is, maar er kan niet uit worden afgeleid dat de bepaling ongeldig is indien en voor zover zij is uitgelegd op de onwettig verklaarde wijze.

De onder zekere voorbehouden aan de prejudiciële uitlegging toegekende werking „erga omnes" heeft bepaalde auteurs ertoe gebracht, aan de rechtspraak krachtens artikel 177 een „nagenoeg authentieke" waarde toe te kennen. Men kan dan ook geneigd zijn, aan de prejudiciële net als aan de authentieke uitlegging terugwerkende kracht toe te kennen. Deze argumentatie wordt bevestigd in bepaalde arresten van het Hof, waarin dit, na aan een communautaire bepaling rechtstreekse werking te hebben toegekend, op uitdrukkelijk verzoek van de nationale rechter heeft verklaard dat zij werking „ex tunc" had. Het zou evenwel gewaagd zijn om uit deze arresten een peremptoire en algemeen geldende aanwijzing te willen afleiden. Niet alleen hebben die arresten betrekking op bijzondere bepalingen, maar er bestaan ook aanwijzingen in tegengestelde zin, hetzij met betrekking tot de werking van de uitgelegde regel, hetzij met betrekking tot die van het uitleggingsarrest. In de gevallen waarin het Hof wordt gevraagd, vanaf welke datum een bepaling rechtstreekse werking heeft gekregen, geeft het soms de voorkeur aan een in hoofdzaak dubbelzinnige formulering door te zeggen dat de rechtstreekse werking van de uitgelegde norm „uiterlijk" teruggaat tot een bepaalde datum. Wat de werking van het arrest betreft, heeft het Hof in voornoemde zaak 43/75 (Defrenne) gewezen op het uitzonderlijk karakter van bepaalde omstandigheden in het betrokken geval, en verklaard dat de terugwerkende kracht van zijn arrest beperkt was.

Daarbij komen nog de twijfels die het gevolg zijn van een geforceerde vergelijking tussen de prejudiciële en de authentieke uitlegging, en van de werking die lijkt te moeten worden toegekend aan de authentieke uitlegging; een dergelijke redenering doet immers een te ruim beroep op de analogie en de beeldspraak; voor de terugwerkende kracht van de authentieke uitlegging gelden beperkingen en voorbehouden.

b) Werking „ex nunc"

Volgens verweersters in de hoofdgedingen dient evenmin het beginsel te worden aangehangen dat, bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling op grond waarvan het Hof een uitsluitend op de toekomst gericht uitleggingsarrest kan wijzen, een krachtens artikel 177 EEG-Verdrag gewezen arrest werking „ex nunc" heeft. Deze oplossing zou zeer ernstige bezwaren opleveren in gevallen waarin het Hof zich ertoe beperkt om een tekst in de meest eenvoudige en strikte zin des woords uit te leggen. Daar de werking „ex nunc" van een arrest zeker niet kan worden gerechtvaardigd door een beroep op een algemeen beginsel, kan zij slechts worden aanvaard op

basis van de betrokken omstandigheden, en het wekt geen verbazing dat het Hof juist in voornoemde zaak Defrenne zijn beslissing deugdelijk heeft gemotiveerd.

c) Voorgestelde oplossing

Volgens verweersters in de hoofdgedingen volgt uit het voorgaande dat men zich onmogelijk in het algemeen kan uitspreken vóór het beginsel van de werking „ex tunc" of vóór dat van de werking „ex nunc" van de krachtens artikel 177 EEG-Verdrag gewezen uitleggingsarresten. De oplossing van het probleem hangt veeleer af van het specifieke karakter van de verschillende gevallen waarin het Hof wordt verzocht het gemeenschapsrecht bij wege van prejudiciële beslissing uit te leggen. Verweersters baseren zich hierbij op de passage in het arrest-Defrenne volgens welke de praktische gevolgen van iedere rechterlijke beslissing zorgvuldig moeten worden afgewogen (Jurispr. 1976, blz. 481), en op de omstandigheid dat aan een pragmatische benadering de voorkeur moet worden gegeven boven een dogmatische. Zij verwijzen voorts naar de conclusies van advocaat-generaal Trabucchi in zaak 2/73 (Geddo, Jurispr. 1973, blz. 884) en van advocaat-generaal Capotorti in zaak 50/76 (Amsterdam Bulb, Jurispr. 1977, blz. 156). De vaststelling van de werking ratione temporis van ieder uitleggingsarrest dient, evenals de bepaling van de betekenis van de uitgelegde bepaling, door het Hof van Justitie te geschieden.

Evenwel zou moeten worden onderzocht of de voorgestelde oplossing niet op ernstige moeilijkheden stuit bij de toepassing van de uitleggingsarresten in de nationale rechtsordes. Indien in het arrest zelf zijn werking in de tijd is vastgelegd, rijzen er geen bijzondere problemen, maar er kunnen moeilijkheden ontstaan indien het Hof zich, zoals in de meeste gevallen, niet uitdrukkelijk uitspreekt over de datum waarop de uitgelegde norm van kracht wordt. Het antwoord hangt af van de bij de uitlegging gebruikte criteria of van de resultaten van de uitlegging zelf. Een op de voorstukken gebaseerde uitlegging betekent dat het betrokken arrest werking „ex tunc" heeft, terwijl een op de ontwikkeling van de normatieve en sociaal-economische context gebaseerde uitlegging werking „ex nunc" aannemelijk maakt. Een zuiver declaratoir uitleggingsarrest dient werking „ex tunc" te hebben, terwijl aan een arrest dat nieuwe regels aan het systeem toevoegt dan wel ongeschreven beginselen wettigt, daarentegen werking „ex nunc" moet worden toegekend. De context van het arrest zou eveneens belangrijke aanwijzingen kunnen opleveren.

Verweersters in de hoofdgedingen erkennen weliswaar dat het arrest in zaak 113/75 (Frecassetti) een zuiver declaratoire betekenis en terugwerkende kracht heeft, maar het is volgens hen evident dat de uitbreiding van zijn werking tot betrekkingen van vóór dat arrest niet kan geschieden indien dit in strijd is met het fundamentele beginsel inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen. Het is onbillijk om gedurende de verjaringstermijn van vijf jaren na de import betaling van een verschil in heffing te vorderen, dat de handelaar niet meer op zijn rechtverkrijgenden kan afwentelen. Een diepgaande analyse is niet vereist om — intuïtief — vast te stellen dat het beginsel inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen op de betrokken feiten moet worden toegepast, nu de han-

delaar te goeder trouw geen inbreuk heeft gemaakt op de communautaire regeling. Met het oog op de ernstige economische gevolgen die zouden kunnen voortvloeien uit een onjuiste toepassing van het arrest-Frecassetti, achten verweersters het evenwel noodzakelijk om het onderhavige probleem grondig te onderzoeken. Na eraan te hebben herinnerd dat het beginsel inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde, merken zij op dat advocaat-generaal Mayras in zijn conclusie in de gevoegde zaken 44 tot 51/77 (Union Malt, Jurispr. 1978, blz. 90) de voorwaarden waaronder ondernemers zich kunnen beroepen op het beginsel inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen, heeft samengevat als volgt:

a) zij moeten een verkregen recht of eigen belangen, welke bescherming verdienen, kunnen aanvoeren;

b) de handelstransacties met het oog waarop zij zodanig recht of zodanige belangen aanvoeren, moeten onherroepelijk zijn aangegaan;

c) de inbreuk op dit recht of deze belangen moet niet te voorzien zijn geweest en zonder waarschuwing hebben plaatsgevonden;

d) geen beslissend algemeen belang moet zich tegen inaanmerkingneming van deze particuliere belangen verzetten.

Volgens verweersters zijn in casu alle voorwaarden voor de toepassing van het beginsel inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen vervuld. Zij hebben een belang dat bescherming verdient, en hun handelstransacties vloeien voort uit onherroepelijke verplichtingen die in het verleden, vóór de uitspraak in de zaak-Frecassetti, definitief zijn aangegaan. Men kan zich geen geval voorstellen waarin de wijziging van de rechtstoestand zo onvoorzienbaar kan zijn geweest. Verweersters verwijzen daartoe naar de administratieve praktijk van de Italiaanse douaneautoriteiten en de vaste rechtspraak van de Italiaanse Corte Suprema di Cassazione en lagere rechters voordat het arrest-Frecassetti werd gewezen. Zij beroepen zich tevens op de door de Commissie in die zaak overgelegde memorie en op de omstandigheid dat de communautaire instelling de praktijk van de Italiaanse autoriteiten had goedgekeurd. Als peremptoir argument verwijzen zij voorts naar een reeks van besluiten en ontwerpen van de communautaire instellingen, waaronder een document van het Comité douanewetgeving van 7 februari 1972 (Beheer van de Douane-unie 188/72), een voorontwerp van een richtlijn van 27 december 1972 (BDU 1049/72), een documentatienota van 7 juni 1973 (BDU 461/73), een voorontwerp van 24 juli 1973 (BDU 569/73), een voorstel voor een richtlijn van de Rad van 21 december 1973 (PB C 14 van 1974, blz. 45), inmiddels geworden tot richtlijn nr. 79/695/EEG van de Raad van 24 juli 1979 inzake de harmonisatie van de procedures voor het in het vrije verkeer brengen van goederen (PB L 205 van 1979, blz. 19), adviezen van het Europese Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité inzake die ontwerp-richtlijn (PB C 85 van 1974, blz. 24, en C 125, blz. 10), en ten slotte interne documenten, door de communautaire instellingen opgesteld na de uitspraak in zaak 113/75, zoals de nota van 23 augustus 1976 van de groep economische problemen (R/12002/76), een nota van 12 april 1977 (R/1771/77), een nota van 16 mei 1977 (R/1161/77) en een voorstel voor een richtlijn van 28 juli

1977 (R/1876/77), waarvan artikel 12, lid 2, het door het Hof van Justitie in zaak 113/75 aanvaarde beginsel ten volle bevestigt. Voor het overige zijn verweersters van mening dat de Commissie door haar gedrag in zoverre verantwoordelijk is, dat indien de handelaars niet worden beschermd door het beginsel van de vertrouwensbescherming, zij van haar vergoeding van hun schade kunnen vragen.

Ten slotte in is casu eveneens voldaan aan de vierde voorwaarde, te weten dat geen enkel beslissend algemeen belang zich ertegen verzet dat rekening wordt gehouden met hun particuliere belangen. Volgens verweersters in de hoofdgedingen is het geen enkel probleem om in de toekomst de communautaire regeling in de door het Hof uitgelegde betekenis toe te passen, aangezien de betrokken handelstransacties alle vóór de uitspraak van het arrest-Frecassetti zijn gesloten en uitgevoerd, en alle Lid-Staten, met inbegrip van de Italiaanse staat, zich na die uitspraak onmiddellijk hebben aangepast aan het in het arrest van het Hof bevestigde beginsel. Volgens het voorstel voor een verordening inzake de navordering van de rechten van de handelaars, bekendgemaakt in PB C 138 van 1977, blz. 13, wordt het rechtmatig vertrouwen van de handelaar te goeder trouw in gevallen die analoog zijn aan het onderhavige steeds beschermd. Ingevolge de tweede overweging en meer in het bijzonder artikel 5 van dat voorstel kunnen de bevoegde autoriteiten niet tot navordering overgaan, wanneer het bedrag van de invoer- of uitvoerrechten ten aanzien waarvan achteraf wordt geconstateerd dat het lager is dan het wettelijk verschuldigde bedrag, is berekend op basis van elementen die door de bevoegde autoriteiten zelf zijn vastgesteld of door hen voor conform zijn erkend, zulks terwijl vaststaat dat de aangever te goeder trouw heeft gehandeld en van zijn kant bepalingen in acht heeft genomen van de regelingen die ter zake van zijn aangifte van kracht waren. Volgens verweersters in de hoofdgedingen heeft die Italiaanse staat zich aan dit voorstel voor een verordening aangepast door de vaststelling van artikel 3 van het presidentieel besluit nr. 695 van 22 september 1978. Bijgevolg is dit besluit geheel verenigbaar met het gemeenschapsrecht.

Concluderend zijn verweersters van mening dat ook al zou het Hof van Justitie beslissen dat zijn krachtens artikel 177 gewezen uitleggingsarresten in beginsel een declaratoire betekenis en werking „ex tunc" hebben, en dat dit met name geldt voor het arrest-Frecassetti, het de noodzaak zou moeten erkennen de rechten te beschermen van ondernemers die, te goeder trouw, de betrokken regeling zoals zij werd uitgelegd vóór de rechterlijke beslissing waarbij haar uitlegging werd gewijzigd, nauwgezet hebben geëerbiedigd.

*B — Opmerkingen van de Italiaanse regering*

Na de voorgeschiedenis van de onderhavige zaken te hebben uiteengezet, wijst de Italiaanse regering op het verband tussen deze zaken en zaak 61/79, Administratie van de Staatsfinanciën t. Denkavit italiana Srl. Haar opmerkingen in de onderhavige zaken gelden tevens voor zaak 61/79.

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

— De werking ratione temporis van een uitleggingarrest

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 — of een daarmede 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 nadere verstoringen leiden.

Ingaande op de opvatting welke met name in de conclusie van de advocaat-generaal in zaak 33/76 (Rewe, Jurispr. 1976, blz. 2005) 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 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.

Enerzijds zou dus moeten onderzocht of de ondernemers aan een arrest, waarin het Hof een tot dan toe algemeen aanvaarde uitlegging verwerpt, het recht ontlenen om bepaalde rechten en heffingen niet te betalen. In dezelfde gedachtengang zou men hebben 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 rechtsordes 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 opheldering waren verschaft.

De Italiaanse regering wijst erop dat de diensten der Commissie 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 ten deze 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 Gemeenschap-

pen, 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 maatstaf 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 er op 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, zouden eveneens gelden 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 behoren te worden betaald — werden 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 een steunverlening aan de nationale ondernemers, die de hun ten onrechte opgelegde last op hun afnemers 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 de 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.

Concluderend 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 bedragen 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.

*C — Opmerkingen van de Commissie*

Na te hebben opgemerkt dat de eerste vraag aldus moet worden begrepen, dat zij betrekking heeft op de vraag of een bepaling van gemeenschapsrecht op feiten die zich voorafgaand aan een arrest van het Hof hebben voorgedaan, moet worden toegepast met inachtneming van de door het Hof gegeven uitlegging, betoogt de Commissie dat een bevestigend antwoord gezien de aard en de finaliteiten van de prejudiciële procedure onontkoombaar lijkt. Ingevolge artikel 164 EEG-Verdrag heeft het Hof een typisch rechtsprekende functie, met uitsluiting van iedere normatieve werkzaamheid. Deze bepaling vormt de uitdrukking van het legaliteitsbeginsel, volgens hetwelk het Hof zijn beslissingen dient te baseren op het recht en niet op opportuniteitsoverwegingen. Daartoe is in artikel 177 EEG-Verdrag een nauwe samenwerking tussen het Hof en de nationale rechters geregeld: het Hof legt de norm op algemene en abstracte wijze uit, terwijl het aan de nationale rechter staat om die norm in het concrete geval toe te passen. Aan de door het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag gewezen uitleggingsarresten is de nationale rechter bij wie het hoofdgeding aanhangig is gemaakt, noodzakelijkerwijze gebonden, opdat de doelstelling waarmee de prejudiciële procedure is ingesteld, kan worden bereikt. Het Hof heeft dit uitdrukkelijk verklaard in de arresten van 3 februari 1977 (zaak 52/76, Benedetti, Jurispr. 1977, blz. 163)

en van 24 juni 1969 (zaak 29/68, Milch-, Fett- und Eier-Kontor, Jurispr. 1969, blz. 165).

Juridisch gezien zijn de door het Hof krachtens artikel 177 gewezen arresten ook niet zonder belang voor andere gelijksoortige zaken die bij de nationale rechters aanhangig worden gemaakt. Voor die zaken vloeit het belang van de door het Hof gegeven uitlegging voort uit de omstandigheid dat de hogere nationale rechters die zich eraan willen aanpassen, niet verplicht zijn om de zaak opnieuw naar het Hof te verwijzen (zie arrest van het Hof van 27 maart 1963 in de gevoegde zaken 28 tot 30/62, Da Costa, Jurispr. 1963, blz. 67), alsmede uit de omstandigheid dat de lagere nationale rechters geen andere uitlegging kunnen aanvaarden zonder zich schuldig te maken aan een onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht, tenzij zij een nieuwe uitspraak van het Hof krachtens artikel 177 willen uitlokken.

De uitlegging van het Hof heeft dan ook noodzakelijkerwijze invloed op de betrokken communautaire bepaling, in die zin dat deze naderhand, steeds wanneer er in rechte een beroep op wordt gedaan, door iedere nationale rechter overeenkomstig die uitlegging moet worden toegepast, tenzij zij tengevolge van een nieuwe verwijzing naar het Hof wordt gewijzigd. Volgens de Commissie kan aan de omstandigheid dat bij een rechter een geding aanhangig wordt gemaakt dat betrekking heeft op feiten die zich vóór het arrest van het Hof hebben voorgedaan, geen belang worden toegekend. Deze opvatting, volgens welke de door het Hof krachtens artikel 177 gewezen arresten ook buiten het concrete geval gelding hebben en één geheel uitmaken met de uitgelegde communautaire bepaling zelf, vindt volgens de Commissie bevestiging in de rechtspraak van het Hof, waarbij wordt uitgegaan van de finaliteiten van de prejudiciële procedure, waaraan wel de Lid-Staten en de instellingen kunnen deelnemen, doch waarin de partijen in het geding a quo niet als partij in de strikte zin van het woord optreden.

De geldigheid „ex tunc" van de uitlegging van het Hof vloeit tevens voort uit de in wezen declaratoire aard van de betrokken arresten. De uitlegging door het Hof ligt in feite dicht bij een authentieke uitlegging, die in het algemeen voor anterieure feiten geldt. Door de uitlegging van het Hof niet toe te passen op feiten die zich vóór het arrest hebben voorgedaan, ontneemt men aan de uitgelegde bepaling haar werking of kent men er voor het verleden een andere betekenis aan toe, waardoor men het gemeenschapsrecht versnippert in de tijd. Dit prerogatief komt slechts toe aan de wetgevende, en niet aan de rechterlijke macht.

De werking „ex tunc" van de door het Hof in een krachtens artikel 177 gewezen arrest gegeven uitlegging vindt echter een niet te overschrijden begrenzing in de rechtsverhoudingen die volledig tot uitwerking zijn gekomen. Situaties die onaantastbaar zijn geworden, bijvoorbeeld door verjaring, verval of door kracht van gewijsde, kunnen niet meer in geding worden gebracht. Dergelijke situaties worden in de huidige stand van het gemeenschapsrecht door de verschillende nationale regelingen beheerst.

Vervolgens gaat de Commissie in op de vraag of het beginsel van de werking „ex tunc" van de uitleggingsarresten niet geheel dan wel gedeeltelijk wordt ont-

kracht door andere beginselen van gemeenschapsrecht, die geen verband houden met de prejudiciële procedure, doch voortvloeien uit hogere belangen van rechtszekerheid, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van stabiele rechtsbetrekkingen. Deze beginselen berusten op de noodzaak om geen verstoring teweeg te brengen in betrekkingen die, hoewel juridisch gezien nog niet geheel tot uitwerking gekomen, economisch zijn geconsolideerd, teneinde te vermijden dat een nog ernstiger schade ontstaat dan bij onjuiste toepassing van een bepaalde norm het geval zou zijn. Dit beginsel wordt onder meer gewettigd door artikel 174, tweede alinea, EEG-Verdrag, dat door het Hof extensief is uitgelegd in het arrest van 5 juni 1973 (zaak 81/72, Raad t. Commissie, Jurispr. 1973, blz. 576).

Volgens de Commissie kan deze zienswijze evenwel niet worden toegepast op de prejudiciële procedure van artikel 177 om de werking „ex nunc" van de uitleggingsarresten te rechtvaardigen. Ofschoon het belang van de beginselen van rechtszekerheid en van de bescherming van het gewettigd vertrouwen niet moet worden onderschat, dienen deze beginselen noodzakelijkerwijze te worden gecoördineerd met het legaliteitsbeginsel, dat een juiste en uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht behelst. Het ontbreken van een uitdrukkelijke verdragsbepaling op dit punt lijkt het toekennen van werking „ex nunc" aan de krachtens artikel 177 gewezen uitleggingsarresten niet te rechtvaardigen.

Volgens de Commissie moet echter rekening worden gehouden met de mogelijkheid van uitzonderlijke situaties waarin het, wegens de ernstige verstoring van de economische betrekkingen of wegens bijzondere gevolgen voor het rechtmatig vertrouwen, passend lijkt om het beginsel van de rechtszekerheid te laten prevaleren en aldus de werking van 's Hofs uitlegging later te doen intreden. Het Hof moet in zulke gevallen een leemte in de prejudiciële procedure kunnen vaststellen en deze kunnen opvullen door overeenkomstige toepassing van het in artikel 174, tweede alinea, EG-Verdrag neergelegde beginsel.

Indien men deze beginselen toepast op de gedingen die voor de nationale rechter aanhangig zijn en die betrekking hebben op importen van landbouwprodukten en landbouwheffingen, is het volgens de Commissie ongetwijfeld zo, dat het in de betrokken communautaire verordeningen gebruikte begrip „dag van invoer" overeenkomstig de rechtspraak van het Hof moet worden uitgelegd als de dag waarop de aangifte ten invoer door de douane is aanvaard. Er is geen enkele reden om onderscheid te maken tussen de transacties die vóór en de transacties die ná het arrest van het Hof in zaak 113/75 hebben plaatsgevonden.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, blijkt volgens de Commissie uit de rechtspraak van het Hof, met name het arrest in zaak 3/76 (Rewe, reeds aangehaald), diens opvatting dat wanneer het gemeenschapsrecht aan de particulieren rechten verleent, de nationale rechter gehouden is om die rechten te beschermen en dat, ook al worden de procedures en de geldende termijnen in de huidige stand van het gemeenschapsrecht door het nationale recht beheerst, zij niet van dien aard mogen zijn dat zij de bescherming van de betrokken rechten nagenoeg onmogelijk maken, en in ieder geval niet ongun-

stiger mogen zijn dan de procedures en termijnen die gelden voor soortgelijke vorderingen die op nationale verhoudingen betrekking hebben. Het mogen geen bepalingen zijn die specifiek met het oog op het gemeenschapsrecht in het leven zijn geroepen, teneinde de toepassing hiervan te beperken. Gezien haar overwegingen in verband met de eerste vraag, acht de Commissie de omstandigheid dat het gaat om feiten die zich vóór een uitleggingsarrest van het Hof hebben voorgedaan, van geen belang voor de bevoegdheid van belanghebbenden om in rechte op te treden teneinde de juiste toepassing van de betrokken communautaire bepalingen te bewerkstelligen. Uitgaande van het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen, en uitsluitend voor wat betreft de vorderingen van de staat waarmee deze de bedragen wil opeisen die hij bij een juiste uitlegging van een communautaire bepaling had moeten ontvangen, is de Commissie evenwel van mening dat het nationale recht in bepaalde gevallen de bevoegdheid van een staat om in rechte op te treden, kan beperken. In deze richting gaat de in PB C 138 van 1977, blz. 13, gepubliceerde ontwerp-verordening, door de Commissie aan de Raad voorgelegd met het oog op een uniforme regeling van de heffingen door de Lid-Staten *a posteriori* (inmiddels geworden tot verordening nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide, PB L 197 van 1979, blz. 1). Volgens de Commissie is een beroep op het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen gerechtvaardigd wanneer de toepassing van een te lage heffing te wijten is aan mededelingen van de bevoegde autoriteiten, aan algemene bepalingen die naderhand door rechterlijke beslissingen zijn vernietigd of ongeldig verklaard, dan wel aan een vergissing van de bevoegde autoriteiten die voor de particulier te goeder trouw niet kenbaar kon zijn.

In de huidige stand van het gemeenschapsrecht kan het nationale recht ter bescherming van het gewettigd vertrouwen het recht van de staat om beroep in te stellen, beperken, doch een verplichting daartoe bestaat niet.

Gezien het voorgaande geeft de Commissie het Hof in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1. Wanneer de autoriteiten van een Lid-Staat in situaties die volgens nationaal recht nog niet definitief zijn geworden, op importen heffingen hebben toegepast die zij niet hadden moeten toepassen, of daarentegen niet de heffingen hebben toegepast die zij hadden moeten toepassen krachtens het gemeenschapsrecht zoals dit naderhand is uitgelegd in een arrest van het Hof van Justitie, moeten ingevolge artikel 177 EEG-Verdrag de betrokken communautaire bepalingen door de nationale rechter ook op die situaties overeenkomstig dat arrest worden toegepast, behalve in geval van een nieuwe verwijzing naar het Hof en van bijzondere, uit het arrest zelf voortvloeiende, omstandigheden;

2. In diezelfde situaties moet het nationale recht degenen die bij die situaties belang hebben, de bevoegdheid toekennen beroep in te stellen om, op basis van het gemeenschapsrecht zoals dit door het Hof van Justitie is uitgelegd, te vorderen wat verschuldigd was en niet is ontvangen, respectievelijk terug te vorderen wat onverschuldigd is betaald. Niettemin kan het nationale recht, ter bescherming van het rechtmatig vertrouwen van de particulieren, de bevoegdheid van de staat om beroep in te stellen, beperken".

## III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 25 oktober 1979 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Italiaanse regering, te dezen ver-

tegenwoordigd door A. Marzano, avvocato dello Stato; verweersters in de hoofdgedingen, te dezen vertegenwoordigd door G. M. Ubertazzi en F. Capelli, advocaten te Milaan; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door G. P. Alessi, lid van haar juridische dienst.

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

## In rechte

1 Bij drie beschikkingen van 11 januari 1979, ingeschreven ter griffie van het Hof op 20 april (zaak 66/79, Meridionale Salumi), respectievelijk 9 augustus daaropvolgende (zaken 127/79, Vasanelli, en 128/79, Ultrocchi), heeft de Corte Suprema di Cassazione te Rome krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee vragen gesteld over de uitlegging van artikel 177 EEG-Verdrag met betrekking tot de draagwijdte van de door het Hof van Justitie in het kader van die bepaling gewezen uitleggingsarresten.

2 Deze vragen, die in de drie verwijzingsbeschikkingen op gelijke wijze zijn geformuleerd, luiden als volgt:

„a) Wanneer de autoriteiten van een Lid-Staat in situaties die naar nationaal recht nog niet definitief zijn geworden, op importen heffingen hebben toegepast die zij niet hadden moeten toepassen, of daarentegen niet de heffingen hebben toegepast die zij hadden moeten toepassen krachtens de voor de betrokken sector geldende communautaire regeling zoals die vervolgens is uitgelegd in een arrest van het Hof van Justitie, is dit arrest dan ingevolge artikel 177 EEG-Verdrag in de nationale rechtsorde van een Lid-Staat al dan niet eveneens van toepassing op deze situaties, of is dit slechts het geval binnen bepaalde grenzen en onder bepaalde voorwaarden en zo ja, binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden?

b) Is het hoe dan ook — nog steeds in verband met artikel 177 EEG-Verdrag — naar gemeenschapsrecht verboden of verplicht, dan wel van geen belang, dat het nationale recht aan degenen die bij deze situaties belang hebben, de bevoegdheid toekent beroep in te stellen om — op grond van de in het arrest van het Hof van Justitie gegeven uitlegging — te vorderen wat verschuldigd is, maar nog niet is geïnd, dan wel terug te vorderen wat onverschuldigd is betaald?"

3 De vragen zijn gerezen in gedingen tussen enkele ondernemers en de bevoegde Italiaanse administratie, die betrekking hebben op navorderingen — ter zake van invoer van rundvlees in 1968 — van landbouwheffingen, verschuldigd ingevolge verordening nr. 14/64 van de Raad van 5 februari 1964 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB 1964, blz. 562), en verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in dezelfde sector (PB L 148 van 1968, blz. 24).

4 Het bedrag van die heffingen was destijds door de Italiaanse douane berekend overeenkomstig de — overigens door de Commissie terzake aanbevolen — methode om, in geval van verlaging van een douanerecht na de aangifte ten invoer, maar vóór het in het vrije verkeer brengen van de goederen, het gunstigste bedrag toe te passen indien de betrokken importeur daarom verzocht.

5 In zijn arrest van 15 juni 1976 (zaak 113/75, Frecassetti, Jurispr. 1976, blz. 983) heeft het Hof van Justitie evenwel verklaard dat die methode niet mocht worden toegepast op de landbouwheffingen bij invoer uit derde landen, die eenvormig moesten worden berekend volgens het bedrag van de heffing geldende op de dag waarop de aangifte ten invoer door de douane wordt aanvaard. Dienvolgens zouden de betrokken ondernemingen hogere heffingen hebben moeten betalen.

6 Reeds vóór het arrest-Frecassetti had de Italiaanse administratie het te weinig betaalde nagevorderd, naar het schijnt met het argument dat in elk geval niet was voldaan aan een door de Italiaanse wettelijke regeling voorgeschreven formaliteit om voor toepassing van het gunstigste bedrag in aanmerking te komen. In de loop van de procedure is evenwel de vraag gerezen in hoeverre de in het arrest-Frecassetti gegeven uitlegging een gemeenschapsrechtelijke grondslag kon vormen voor navorderingen als de onderhavige, in situaties die vóór de datum van dat arrest waren ontstaan, zulks mede gelet op het feit dat in tussentijd bij presidentieel besluit nr. 695 van 22 september 1978 een ouder besluit was gewijzigd om het voor wat de berekening van de landbouwheffingen betreft, in overeenstemming te brengen met het arrest-Frecassetti, doch tevens was bepaald dat deze wijziging eerst zou gelden vanaf

11 september 1976, zodat slechts voor produkten die na die datum waren aangegeven, heffingen zouden worden nagevorderd. De datum van 11 september 1976 was gekozen omdat het dictum van het arrest-Frecassetti op die dag was gepubliceerd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen (C 214 van 11 september 1976).

De eerste vraag

7 Deze vraag komt in wezen hierop neer, of — inzonderheid op het gebied van krachtens het gemeenschapsrecht verschuldigde heffingen en rechten — een door het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag uitgelegde bepaling van gemeenschapsrecht — zo uit die uitlegging blijkt dat de toepassing van die bepaling door de nationale autoriteiten niet strookte met de strekking ervan zoals deze door het Hof is gepreciseerd — door de nationale rechterlijke instanties waarbij uit die toepassing voortspruitende geschillen op regelmatige wijze aanhangig zijn gemaakt, ook moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór het arrest waarbij op het verzoek om uitlegging is beslist.

8 Ingevolge artikel 177 EEG-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.

9 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.

10 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.

11 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.

12 Gezien de door de nationale rechter gevraagde preciseringen, dient ten slotte te worden opgemerkt dat het aldus uitgelegde voorschrift van gemeenschapsrecht overeenkomstig de gegeven uitlegging toepasselijk is vanaf zijn inwerkingtreding, zonder dat daarbij moet worden onderscheiden al naar gelang de betrokken voorschriften de belanghebbenden lasten opleggen dan wel voordelen toekennen en, inzonderheid, zonder dat moet worden onderscheiden tussen bedragen die de nationale autoriteiten hadden moeten innen, maar — in strijd met het gemeenschapsrecht — niet hebben geïnd, en bedragen die zij in strijd met dat recht zouden hebben geïnd.

## De tweede vraag

13 In de tweede plaats wordt in wezen gevraagd of de uitoefening van de rechten die de justitiabelen of, naar gelang van het geval, de overheidsinstanties ontlenen aan de rechtstreekse werking van een voorschrift van gemeenschapsrecht, uitgelegd in de omstandigheden en met de gevolgen als hierboven omschreven, door het nationale recht kan worden geregeld en eventueel beperkt. Die vraag heeft inzonderheid betrekking op de bevoegdheid van de administratie om in rechte op te treden ten einde betaling te vorderen van de communautaire heffingen en rechten die hadden moeten worden geïnd.

14 De voorschriften betreffende de vaststelling en de heffingvoorwaarden van de financiële lasten die de Gemeenschap mag opleggen en die specifiek eigen middelen van de Gemeenschap vormen, zoals douanerechten en landbouwheffingen, 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. 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.

15 Hieruit volgt dat het stelsel van ten bate van de gemeenschapsbegroting toegepaste heffingen zodanig moet worden ingericht, dat het op eenvormige wijze drukt op al degenen die aan de daartoe door de gemeenschapsregeling vastgestelde voorwaarden voldoen. Dit vereiste onderstelt een gelijke behandeling ten aanzien van de formele en materiële voorwaarden waaronder de economische subjecten kunnen opkomen tegen de hun opgelegde communautaire lasten en terugbetaling kunnen verlangen van het onverschuldigd betaalde. Het onderstelt een overeenkomstige gelijkheid van de voorwaarden waaronder de bestuursorganen van de Lid-Staten, handelend voor rekening van de Gemeenschap, bedoelde lasten heffen en, in voorkomend geval, onregelmatig toegekende financiële voordelen terugvorderen.

16 De Raad is deze weg ingeslagen bij de vaststelling van verordening (EEG) nr. 1430/79 van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB L 175 van 1979, blz. 1), en verordening (EEG) 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). Deze regeling, die op de datum van dit arrest nog niet in werking is getreden, geeft 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.

17 Hieruit volgt dat, zoals het Hof met name 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. Dit geldt op dezelfde gronden ook in de procedures en geschillen betreffende de financiële lasten die de bestuursorganen van de Lid-Staten voor rekening van de Gemeenschap moeten invorderen.

18 Het is derhalve een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om, voor zover dienaangaande in het gemeenschapsrecht niets is bepaald, de modaliteiten en de voorwaarden voor de inning van de communautaire financiële lasten in het algemeen en de landbouwheffingen in het bijzonder vast te stellen, alsmede de met de inning belaste autoriteiten en de voor de oplossing van de uit die inning voortvloeiende geschillen bevoegde rechter aan te wijzen, met dien verstande evenwel dat die modaliteiten en voorwaarden de regeling voor de inning van de communautaire heffingen en rechten niet minder doeltreffend mogen maken dan die voor de inning van gelijksoortige nationale heffingen en rechten.

19 Deze overweging is tot uitdrukking gebracht in het 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 (reeds aangehaald), waarvan artikel 6 met zoveel woorden bepaalt dat de eigen middelen — waaronder de landbouwheffingen — „door de Lid-Staten (worden) geheven overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, die daartoe in voorkomend geval worden gewijzigd".

20 Voor deze uitdrukkelijke verwijzing naar nationale wettelijke regelingen gelden echter dezelfde beperkingen 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 verschil mag worden gemaakt met procedures ter oplossing van soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen, en dat de formele procesregels de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht toegekende rechten in de praktijk niet onmogelijk mogen maken.

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

Kosten

22 De kosten door 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 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 de Corte Suprema di Cassazione te Rome bij op 20 april 1979 en 9 augustus 1979 ingeschreven beschikkingen van 11 januari 1979 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **De uitlegging die het Hof van Justitie krachtens de hem bij artikel 177 EEG-Verdrag verleende bevoegdheden 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. Slechts bij uitzondering kan het Hof aanleiding vinden om in het arrest waarin op het verzoek om uitlegging wordt beslist, voor**

iedere belanghebbende beperkingen te stellen aan de mogelijkheid het voorschrift in te roepen teneinde vroeger ontstane en tot stand gekomen rechtsbetrekkingen weer in geding te brengen.

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

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,*

De onderhavige prejudiciële zaak heeft betrekking op de navordering van heffingen op importen van rundvlees naar Italië. Om het geval te kunnen begrijpen is het volgende van belang.

Volgens Italiaans recht, te weten artikel 6, sub 1, van de inleidende bepalingen van het douanetarief (DPR nr. 723 van 26 juni 1965), is het op ingevoerde goederen toe te passen douanerecht het bedrag, geldende op de datum waarop de aangifte ten invoer door de douane wordt aanvaard. Volgens het bepaalde sub 2 van dit voorschrift zoals dit aanvankelijk luidde, kon de douane in geval van wijziging van het douanetarief na het sub 1 vermelde tijdstip, op verzoek van de importeur het laagste tarief toepassen zolang de goederen nog niet ter vrije beschikking van de importeur waren

1 — Vertaald uit het Duits.