ARREST VAN HET HOF (TWEEDE KAMER)
VAN 27 OKTOBER 1983 [1]

Roomboterfabriek „De beste boter" BV tegen Produktschap voor Zuivel (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven)

„Restituties bij de uitvoer — vaststelling vooraf — schorsing"

Zaak 276/82

Samenvatting

Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Melk en zuivelprodukten — Exportrestituties — Vaststelling vooraf — Schorsing — Bijzondere maatregel in zin van verordening nr. 2044/75 — Toepassing op hangende voorfixatieaanvragen

(Verordening nr. 876/68 van de Raad; vorordening nr. 2044/75 van de Commissie, artikel 3, lid 3)

Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake de invoer- en uitvoercertificaten en inzake de vaststelling vooraf van de restituties in de sector melk en zuivelprodukten, ingevolge hetwelk de uitvoercertificaten worden afgegeven op de vijfde werkdag volgende op de dag van indiening der aanvraag, voor zover gedurende deze periode geen bijzondere maatregelen worden getroffen, moet aldus worden uitgelegd, dat een overeenkomstig verordening nr. 876/68 getroffen maatregel tot schorsing van de vaststelling vooraf van de exportrestituties als een „bijzondere maatregel" moet worden aangemerkt.

In geval de Commissie een dergelijke schorsingsmaatregel heeft getroffen, dienen de aanvragen om voorfixatie, welke vóór de schorsingsperiode zijn ingediend doch waarop gedurende die periode moet worden beslist, evenzeer te worden afgewezen als de tijdens de schorsingsperiode ingediende aanvragen.

In zaak 276/82,

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

1 — Procestaal: Nederlands.

ROOMBOTERFABRIEK „DE BESTE BOTER" BV, te Best,

en

PRODUKTSCHAP VOOR ZUIVEL, te Rijswijk,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening nr. 2044/75 van de Commissie van 25 juli 1975 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake de invoer- en uitvoercertificaten en inzake de vaststelling vooraf van de restituties, in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 213 van 1975, blz. 15),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: K. Bahlmann, kamerpresident, P. Pescatore en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten en het procesverloop in het hoofdgeding alsmede de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en de schriftelijke behandeling

1. De feiten en het procesverloop voor de nationale rechter

Op 17 november 1980 diende Roomboterfabriek „De beste boter" BV, verzoekster in het hoofdgeding, bij het Produktschap voor Zuivel, verweerder in het hoofdgeding, een aanvraag in om uitvoercertificaten met vaststelling vooraf van de restitutie, in het kader van openbare inschrijvingen opengesteld in:

— de Sovjetunie, betreffende 10 000 ton botervet, tariefpost 04.03 ex B II, en 25 000 ton boter, tariefpost 04.03 ex A IV;

— Cuba, betreffende 9 000 ton boter;

— Portugal, betreffende 400 ton boter.

Bij circulaire (EEG/958) van 20 november 1980, berichtte het Produktschap de

exporteurs van melk en zuivelprodukten het volgende:

„De Europese Commissie heeft besloten de mogelijkheid tot voorfixatie van de restitutie bij uitvoer van boter en boterolie (tariefpost 04.03) naar derde landen voor de periode van 20 tot en met 27 november 1980 te schorsen.

Dit betekent dat verzoeken tot voorfixatie, gedaan gedurende de periode van 17 tot en met 19 november 1980, welke in verband met de wachttijd van 5 dagen, normaliter vanaf 24 november 1980 zouden worden gehonoreerd, niet worden ingewilligd."

Mitsdien heeft verweerder in het hoofdgeding de afgifte van de op 17 november 1980 door verzoekster aangevraagde voorfixatiecertificaten geweigerd en haar tevens de in verband met haar aanvragen gestelde bankgaranties teruggezonden.

Nadat haar bezwaren hiertegen door verweerder van de hand waren gewezen, stelde verzoekster op 27 januari 1981 bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven beroep in tegen het niet-inwilligen van de aanvragen om vaststelling vooraf van de restituties voor de betrokken exporten.

Hiertoe heeft zij het volgende betoogd:

— Het bestreden besluit steunt op een uitlegging van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75, die ingaat tegen de duidelijke bewoordingen van verordening nr. 876/68 van de Raad van 28 juni 1968 (PB L 155 van 1968, blz. 1) en met name die van artikel 5, lid 4, krachtens hetwelk aanvragen van certificaten vergezeld van verzoeken om vaststelling vooraf, die tijdens de schorsingsperiode worden ingediend, niet ontvankelijk zijn.

— Het bestreden besluit steunt op een uitlegging van verordening nr. 2044/75 die in strijd is met het kennelijke doel van die verordening.

— Voorts berust het op een uitlegging die in strijd is met het beginsel van de rechtszekerheid, hoofdzakelijk omdat de mogelijkheid om restituties vooraf vast te stellen de exporteurs een waarborg verschaft ten aanzien van de stabiliteit van de genoemde restituties. Slechts in uitzonderlijke, uitdrukkelijk omschreven omstandigheden kan van dit uitgangspunt worden afgeweken. Welnu, de toekenning van terugwerkende kracht aan een schorsingsbesluit valt daarbuiten.

— Subsidiair voegt verzoekster in het hoofdgeding hieraan toe dat, ingeval verweerders uitlegging juist zou zijn, verordening nr. 2993/80 van de Commissie van 19 november 1980, houdende tijdelijke schorsing van de vaststelling vooraf van de restitutie bij uitvoer van boter en butteroil (PB L 310 van 1980, blz. 18), ongeldig of althans op haar niet van toepassing moet worden verklaard.

2. De toepasselijke communautaire regeling

— Verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 148 van 1968, blz. 13), bevat de basisbeginselen betreffende enerzijds de afgifte van uitvoercertificaten (artikel 13) en anderzijds de toekenning en de vaststelling van de restitutiebedragen (artikel 17).

— Ter uitvoering van voornoemd artikel 17, voorziet verordening nr. 876/68 van de Raad in de mogelijkheid de restituties te differentiëren naar gelang van de bestemming van de uitgevoerde produkten. Luidens artikel 5, lid 2, van deze laatste verordening is het bedrag van de restitutie bij uitvoer het bedrag dat op de dag van uitvoer geldt. Ten einde de exporteurs een zekere waarborg ten aanzien van de stabiliteit van de restituties te verschaffen, bepaalt lid 3, alinea's 1 en 2, van ditzelfde artikel 5:

„De restitutie kan van tevoren worden vastgesteld. In dat geval wordt de op de dag van de indiening van de aanvrage voor een uitvoercertificaat geldende restitutie, op een verzoek van de belanghebbende dat deze tegelijk met de aanvrage voor het certificaat moet indienen, toegepast op de uitvoer die tijdens de geldigheidsduur van het certificaat plaatsvindt."

— Deze algemene voorschriften over de voorfixatie van uitvoerrestituties werden aangevuld met de algemene voorschriften over de schorsing van de toepassing van het voorfixatiestelsel, met name artikel 9 van verordening nr. 2429/72 van de Raad van 21 november 1972 (PB L 264 van 1972, blz. 1), dat aan artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68 het volgende heeft toegevoegd:

„Wanneer het onderzoek van de marktsituatie aanleiding geeft tot het constateren van het bestaan van moeilijkheden ten gevolge van de toepassing van de bepalingen inzake de vaststelling vooraf van de restitutie, of wanneer het gevaar bestaat dat dergelijke moeilijkheden zich kunnen voordoen, kan volgens de procedure van artikel 30 van verordening (EEG) nr. 804/68 worden besloten de toepassing van deze bepalingen voor de strikt noodzakelijke duur te schorsen.

In uiterst dringende gevallen kan de Commissie, na een onderzoek van de situatie aan de hand van alle informaties waarover zij beschikt, beslissen de vaststelling vooraf gedurende ten hoogste drie werkdagen te schorsen.

Aanvragen van certificaten vergezeld van verzoeken om vaststelling vooraf, die tijdens de schorsingsperiode worden ingediend, zijn niet ontvankelijk."

— Verordening nr. 2044/75 bevat de bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake de vaststelling vooraf van de restituties in de sector melk en zuivelprodukten, waaronder boter en butteroil. In afwijking van de algemene regel dat uitvoercertificaten worden afgegeven op de dag van indiening der aanvraag, bepaalt artikel 3, lid 3, van deze verordening dat de uitvoercertificaten voor de genoemde produkten „worden afgegeven op de vijfde werkdag volgende op de dag van indiening van de aanvraag, voor zover gedurende deze periode geen bijzondere maatregelen worden getroffen."

3. Van oordeel dat de stellingen van partijen een aantal vragen doen rijzen betreffende het gemeenschapsrecht, legde de verwijzende rechter het Hof de navolgende prejudiciële vragen voor:

1. Moet artikel 3, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2044/75 van de Commissie van 25 juli 1975 aldus worden uitgelegd dat als een „bijzondere maatregel" (mede) dient te worden aangemerkt een besluit tot schorsing van de mogelijkheid tot voorfixatie van de restitutie ingevolge het bepaalde bij verordening (EEG) nr. 876/68 van de Raad van 28 juni 1968?

2. Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord, brengt dan ook overigens een juiste uitleg van dat artikel 3, lid 3, mee dat aanvragen om voorfixatie, welke zijn ingediend vóór de schorsingsperiode, doch waarop gedurende die periode moet worden beslist, dienen te worden afgewezen?

3. Indien ook deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, moet dan worden geoordeeld, dat genoemd artikel 3, lid 3, in strijd is met het gemeenschapsrecht, inzonderheid artikel 5, lid 4, van verordening (EEG) nr. 876/68 van de Raad van 28 juni 1968, dan wel met het tot het gemeenschapsrecht te rekenen beginsel van de rechtszekerheid?

De verwijzingsbeschikking is op 15 oktober 1982 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Roomboterfabriek „De beste boter" BV, vertegenwoordigd door B. H. ter Kuile, advocaat, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer als gemachtigde.

Bij beschikking van 4 mei 1983 heeft het Hof, krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering, de zaak naar de Tweede kamer verwezen.

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 — Opmerkingen als bedoeld in artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

Verzoekster in het hoofdgeding merkt vooraf op, dat voor zover het onderhavige geval betrekking heeft op de vaststelling vooraf van restituties in het kader van deelname aan in een derde land opengestelde openbare inschrijvingen, niet alleen artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 van toepassing is, maar ook andere bepalingen, met name artikel 6 van verordening nr. 2044/75 alsmede artikel 19, leden 1 en 2, van verordening nr. 193/75 van de Commissie van 17 januari 1975, houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten (PB L 25 van 1975, blz. 10). Volgens haar rijst de vraag of deze bepalingen de toepassing van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 terzijde stellen, welke vraag in zaak 109/82, Interagra, aan de orde is. Indien het Hof in zaak 109/82 zou beslissen dat artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 geen toepassing vindt in geval van een in een derde land gehouden openbare inschrijving, zouden de drie door de nationale rechter gestelde vragen hun belang kunnen verliezen.

Wat de eerste vraag betreft, stelt verzoekster in het hoofdgeding dat het gemeenschapsrecht geen omschrijving geeft van het begrip „bijzondere maatregelen"; volgens haar dient daarom aansluiting te worden gezocht bij de systematiek van het geheel van regels van toepassing op het gebied van de landbouw, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds regels betreffende het dagelijks beheer van de marktordening — die naar hun aard niet als bijzondere maatregelen in de zin van verordening nr. 2044/75 kunnen worden gekwalificeerd — en anderzijds regels welke van toepassing zijn in uitzonderlijke omstandigheden. Het beheer van de gemeenschappelijke markt nu, is de normale dagelijkse taak van de Commissie. Dit beheer omvat niet enkel het regelmatig vaststellen van de restituties, maar kan ook wel leiden tot schorsing van de mogelijkheid om de restituties vooraf vast te stellen, indien moeilijkheden zich voordoen of dreigen voor te doen.

Mitsdien stelt verzoekster voor de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 van de Commissie van 25 juni 1975 dient aldus te worden uitgelegd dat, als een ‚bijzondere maatregel' niet dient te worden aangemerkt een besluit tot schorsing van de mogelijkheid tot vaststelling vooraf van de restitutie ingevolge het bepaalde bij verordening nr. 876/68 van de Raad van 28 juni 1968."

Verzoekster betoogt dat het Hof, indien het al aan behandeling van de tweede vraag toekomt, deze ontkennend dient te beantwoorden, aangezien een uitdrukkelijke bevoegdheid van de Commissie tot het verwerpen van vóór de schorsingsperiode ingediende aanvragen om voorfixatie ontbreekt. Immers, noch uit verordening nr. 193/75, noch uit de verordeningen nrs. 804 en 876/68 kan een dergelijke bevoegdheid worden afgeleid. Artikel 5, lid 4, derde alinea, van verordening nr. 876/68 bepaalt daarentegen dat „verzoeken om vaststelling vooraf, die tijdens de schorsingsperiode worden ingediend, niet ontvankelijk zijn". Verweerder had de hangende aanvragen in casu alleen mogen verwerpen, indien het gemeenschapsrecht uitdrukkelijk had voorzien in de bevoegdheid om tijdens een schorsingsperiode hangende aanvragen uitsluitend op grond van deze schorsing te verwerpen.

Voor het geval dat het Hof mocht oordelen dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord, stelt verzoekster voor, de tweede vraag als volgt te beantwoorden:

„Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 dient aldus te worden uitgelegd, dat aanvragen om vaststelling van restitutie vooraf, welke zijn ingediend vóór een schorsingsperiode tot stand gebracht op grond van een maatregel gebaseerd op verordening nr. 876/68 en waarop gedurende deze schorsingsperiode moet worden beslist, niet mogen worden afgewezen."

Ten aanzien van de derde vraag betreffende de geldigheid van de betrokken bepaling, merkt verzoekster vooreerst op dat, indien artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 aldus moet worden uitgelegd dat zelfs aanvragen welke hangende waren op het ogenblik waarop tot schorsing is besloten kunnen worden verworpen, zulks in strijd zou komen met artikel 5, lid 4, derde alinea, van verordening nr. 876/68, luidens hetwelk deze aanvragen tijdens de schorsingsperiode niet ontvankelijk zijn.

Verzoekster merkt in de tweede plaats op dat een dergelijke uitlegging van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 tevens het beginsel van de rechtszekerheid miskent. In dit verband herinnert zij eraan dat de afgifte van uitvoercertificaten de exporteur, op straffe van verbeurte van de gestorte waarborgsom, tot uitvoer verplicht. Bovendien beoogt het gemeenschapsrecht, door te voorzien in de mogelijkheid om de restituties vooraf vast te stellen, de exporteurs zekerheid te verschaffen ten aanzien van de bedragen die zij bij de uitvoer zullen ontvangen, en het spreekt vanzelf dat zij hun transacties afsluiten op basis van de restitutievoet geldend op het ogenblik van de aanvraag. Dat de Commissie in het kader van het normale beheer van een gemeenschappelijke markt de restituties op basis waarvan de exporteurs verbintenissen hebben aangegaan, op losse schroeven kan zetten, zou derhalve in strijd zijn met het beginsel van de bescherming van de rechtszekerheid. Een dergelijke mogelijkheid zou enkel bestaan in uitzonderlijke omstandigheden, binnen het kader van conservatoire maatregelen als bedoeld in artikel 21, lid 1, van verordening nr. 804/68.

Voor het geval dat het Hof mocht oordelen dat ook de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord, stelt verzoekster voor, de derde vraag als volgt te beantwoorden:

„Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 is in strijd met artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68, dan wel met het beginsel van de rechtszekerheid, indien eerstgenoemde bepaling zou inhouden, dat aanvragen tot vaststelling van de restitutie vooraf, welke zijn ingediend vóór een schorsingsperiode, tot stand gebracht op grond van een maatregel genomen krachtens verordening nr. 876/68,

en waarop gedurende deze periode moet worden beslist, zouden mogen worden afgewezen."

De *Commissie* onderzoekt in de eerste plaats de feitelijke achtergrond van de schorsing van de voorfixatie-aanvragen. In dit verband herinnert zij eraan, dat er geen werkelijke internationale quoteringen bestaan voor de prijzen van zuivelprodukten in de internationale handel en dat deze internationale prijzen aanzienlijke fluctuaties vertonen, waardoor aanzienlijke storingen optreden in de goede werking van het stelsel van uitvoerrestituties. Zo zouden te hoge restituties kunnen leiden tot een aanzienlijke, plotselinge en soms uitgesproken speculatieve toeneming van de uitvoer en in het bijzonder ook van de voorfixatie der uitvoerrestituties. Vandaar dat de Commissie heeft besloten de uitvoer van inzonderheid boter onder versterkt toezicht te plaatsen, ten einde zo nodig tijdig doeltreffende maatregelen te kunnen nemen. Dit leidde onder meer tot de invoering van de betrokken bepaling en tot een aantal schorsingen van het voorfixatiestelsel, waaronder die van verordening nr. 2993/80.

In dit verband preciseert de Commissie dat zij in de drie aan deze schorsing voorafgaande werkdagen aanvragen om voorfixatie voor 352 557,5 ton boter had ontvangen, bijna tien maal zoveel als de kort voor de eerste schorsing van 12 tot en met 14 november ingediende aanvragen en meer dan de totale boterexport van de Gemeenschap naar derde landen in het jaar 1980, die 323 219 ton bedroeg. Het sterk speculatieve karakter van deze aanvragen was dus overduidelijk en inwilliging van de aanhangige aanvragen zou tot volkomen onaanvaardbare gevolgen hebben geleid, zowel uit landbouwpolitiek als uit budgettair oogpunt.

Vervolgens gaat zij uitvoerig in op de in het onderhavige geding aan de orde zijnde communautaire regeling. Zij leidt onder meer uit artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68 af, dat de schorsing van de toepassing van het voorfixatiestelsel tot gevolg heeft dat gedurende de schorsingsperiode geen enkel voorfixatiecertificaat, waardoor het recht op toepassing van de geprefixeerde restitutie ontstaat, kan worden afgegeven. De lopende aanvragen, waarop tijdens de schorsingsperiode moet worden beslist, zouden dus moeten worden afgewezen wegens de tijdelijke opheffing van hun rechtsgrondslag. Voorts is zij van oordeel dat de door artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 ingevoerde wachttermijn tot gevolg heeft dat het recht op toepassing van de vooraf vastgestelde restitutie eerst kan ontstaan op de vijfde werkdag na de dag van indiening der aanvraag, wat de mogelijkheid biedt om bepaalde ter zake van prefixatie genomen maatregelen ook op de aanhangige aanvragen toe te passen, mits deze maatregelen op de laatste dag van de wachttermijn van kracht zijn. Tenslotte is zij van mening dat de stelling, volgens welke de in artikel 3, lid 3, bedoelde bijzondere maatregelen ook de schorsing van de toepassing van het voorfixatiestelsel omvatten en een dergelijke schorsing ook rechtsgevolgen heeft voor reeds aanhangige aanvragen om voorfixatie, bevestiging vindt in de door de gemeenschapsinstellingen en de nationale autoriteiten gevolgde praktijk.

Op grond van haar uiteenzetting over de toepasselijke communautaire regeling meent de Commissie zonder meer te kunnen concluderen dat de eerste prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord.

Wat de tweede vraag betreft, acht de Commissie het in overeenstemming met de tekst en met het kennelijk doel van de

betrokken bepaling, dat de aanhangige aanvragen om voorfixatie van de restitutie niet kunnen worden ingewilligd en definitief moeten worden afgewezen, wanneer op de vijfde werkdag volgend op de dag van indiening van de aanvraag de vaststelling vooraf van de restitutie is geschorst overeenkomstig artikel 5, lid 4, eerste of tweede alinea, van verordening nr. 876/68. Zij verklaart tevens dat een bevestigend antwoord op de tweede vraag voortvloeit uit de gezamenlijke uitlegging en toepassing van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 en van verordening nr. 2993/80.

Met betrekking tot de derde vraag onderzoekt de Commissie in de eerste plaats de verenigbaarheid van de betrokken bepaling met a) artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68 en b) het beginsel van de rechtszekerheid.

a) De Commissie meent, dat gelet op het door haar voorgestelde antwoord op de tweede vraag, dit deel van de derde vraag eigenlijk moet luiden als volgt: „Is de toepassing van verordening nr. 2993/80 in verbinding met artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 verenigbaar met artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68?"

Om op de aldus geformuleerde vraag te antwoorden plaatst de Commissie de betrokken bepalingen opnieuw in het algemene kader van basisverordening nr. 804/68. Na het door verzoekster voor de nationale rechter gevoerde betoog punt voor punt te hebben weerlegd, merkt zij op dat „zowel de in verordening nr. 2115/75 geregelde vrijwaringsmaatregelen als de in artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68 voorziene schorsing der prefixatie in vele en wellicht de meeste gevallen ook op aanhangige aanvragen moeten kunnen worden toegepast, wil de maatregel doeltreffend zijn". Dit lijkt haar hoe dan ook veel belangrijker dan de door haar als vrij „specieus" aangemerkte tekstverklaringen.

De Commissie legt vooral de nadruk op de doelstelling van de betrokken regeling. Zij ziet in de haar door de basisverordening nr. 804/68 opgedragen en door verordening nr. 876/68 bevestigde taak om over de juiste werking van het restitutiestelsel te waken immers het belangrijkste argument voor de door haar voorgestelde uitlegging van de artikelen 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 alsmede van artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68. Zij wijst er in dit verband nogmaals op, dat wanneer de schorsing van het voorfixatiestelsel niet op aanhangige aanvragen zou kunnen worden toegepast, de maatregel een groot deel van zijn doeltreffendheid zou verliezen en het voor de Commissie vrijwel onmogelijk zou worden haar bovenomschreven taak naar behoren te vervullen.

Mitsdien concludeert de Commissie dat de toepassing van verordening nr. 2993/80 in verbinding met artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75, niet onverenigbaar is met artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68.

b) De Commissie herinnert eraan dat de afwijzing van vóór de schorsingsperiode ingediende aanvragen volgens verzoekster aan het schorsingsbesluit terugwerkende kracht toekent. Het komt haar evenwel voor dat deze kritiek voortspruit uit een onjuist begrip van de aard en de werking van het stelsel van voorfixatie van restituties en in het bijzonder van de wijze en het tijdstip waarop het recht op toepassing van een vooraf vastgestelde restitutie ontstaat. Zij zet de in casu toepasselijke bepalingen nogmaals op een rij en leidt eruit af dat verordening nr. 876/68 enkel de inhoud van het recht op toepassing der vooraf vastgestelde restitutie bepaalt, terwijl alle overige aspecten, onder meer de wijze en het tijdstip van ontstaan van het recht, in

de door de Commissie vastgestelde uitvoeringsbepalingen worden geregeld. Er is in casu dus geen sprake van een toepassing van de schorsing der voorfixatie met terugwerkende kracht en van een aantasting van verkregen rechten, nu de indiening van een aanvraag om een certificaat met voorfixatie van de restitutie in het onderhavige geval geen recht geeft om dat certificaat te ontvangen: dit recht kan eerst ontstaan op de vijfde werkdag na de indiening van de aanvraag, voor zover voordien de toepassing van het voorfixatiestelsel niet is geschorst.

Waar de ondernemers niet met een beroep op het beginsel van gewettigd vertrouwen aanspraak kunnen maken op het onveranderd in stand blijven van een bestaande reglementering, wanneer te voorzien was dat deze zou kunnen worden gewijzigd, kan men in het onderhavige geval dan ook niet stellen dat de afwijzing van de vóór de schorsingsperiode ingediende aanvragen verzoeksters gewettigd vertrouwen heeft geschonden.

Tenslotte stelt de Commissie nog dat, indien er nog enige twijfel zou bestaan over de verenigbaarheid van de betwiste maatregelen met het beginsel van de rechtszekerheid, de geldigheid dezer maatregelen moet worden erkend op grond van het feit dat, bij een afweging van de belangen van de betrokken exporteurs enerzijds en het algemeen belang van een behoorlijke werking van de betrokken gemeenschappelijke marktordening en meer in het bijzonder van het restitutiestelsel voor deze sector anderzijds, het algemeen belang in deze kennelijk de doorslag moet geven.
Mitsdien concludeert de Commissie dat de derde vraag aldus moet worden beantwoord dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat de betwiste bepaling van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 wegens strijdigheid met het gemeenschapsrecht ongeldig is.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 7 juli 1983 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord door Roomboterfabriek „De beste boter" BV, vertegenwoordigd door H. J. Bronkhorst, advocaat te Den Haag, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer als gemachtigde.
De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 6 oktober 1983 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 12 oktober 1982, ingekomen ten Hove op 15 oktober daaropvolgend, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en eventueel de geldigheid van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 van de Commissie van 25 juli 1975 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake de invoer- en uitvoercertificaten en inzake de vaststelling vooraf van de restituties, in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 213 van 1975, blz. 15).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een door Roomboterfabriek „De beste boter" BV, verzoekster in het hoofdgeding, bij de nationale rechterlijke instantie ingesteld beroep tot nietigverklaring van het besluit waarbij het Produktschap voor Zuivel, verweerder in het hoofdgeding, de afgifte heeft geweigerd van de door verzoekster in het hoofdgeding op 17 november 1980 aangevraagde uitvoercertificaten met vaststelling vooraf van de restitutie voor verschillende in derde landen opengestelde openbare inschrijvingen die grote hoeveelheden boter en butteroil betroffen.

3 Deze weigering volgde op een door het Produktschap uitgebrachte circulaire, waarin de exporteurs van melk en zuivelprodukten werd meegedeeld dat de Commissie bij verordening nr. 2993/80 van 19 november 1980 houdende tijdelijke schorsing van de vaststelling vooraf van de restitutie bij uitvoer van boter en butteroil (PB L 310 van 1980, blz. 18) had besloten de vaststelling vooraf van de restitutie bij de uitvoer van boter en butteroil naar derde landen gedurende de periode van 20 tot en met 27 november 1980 te schorsen. Het Produktschap deelde de exporteurs verder mee, dat de in de periode van 17 tot en met 19 november ingediende verzoeken tot voorfixatie, ingevolge de Commissieverordening eveneens werden afgewezen.

4 Voor de nationale rechterlijke instantie heeft verzoekster in het hoofdgeding primair betoogd dat het omstreden besluit van het Produktschap op een foutieve uitlegging van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 berust, en subsidiair dat, indien verweerders uitlegging juist zou zijn, verordening nr. 2993/80 ongeldig of althans op haar niet toepasselijk moet worden verklaard.

5 Dit betoog heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven ertoe gebracht, het Hof de volgende vragen voor te leggen:

„1. Moet artikel 3, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2044/75 van de Commissie van 25 juli 1985 aldus worden uitgelegd dat als een ‚bijzondere maatregel' (mede) dient te worden aangemerkt een besluit tot schorsing van de mogelijkheid tot voorfixatie van de restitutie ingevolge het bepaalde bij verordening (EEG) nr. 876/68 van de Raad van 28 juni 1968?

2. Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord, brengt dan ook overigens een juiste uitleg van dat artikel 3, lid 3, mee dat aanvra-

gen om voorfixatie, welke zijn ingediend vóór de schorsingsperiode, doch waarop gedurende die periode moet worden beslist, dienen te worden afgewezen?

3. Indien ook deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, moet dan worden geoordeeld, dat genoemd artikel 3, lid 3, in strijd is met het gemeenschapsrecht, inzonderheid artikel 5, lid 4, van verordening (EEG) nr. 876/68 van de Raad van 28 juni 1968, dan wel met het tot het gemeenschapsrecht te rekenen beginsel van de rechtszekerheid?"

De eerste vraag

6 Op 17 november 1980 bevatte artikel 3 van verordening nr. 2044/75, een lid 3, dat is ingevoegd bij verordening nr. 445/77 van de Commissie van 2 maart 1977 tot aanvulling van verordening nr. 2044/75 met betrekking tot de vaststelling vooraf van de restitutie voor boter (PB L 58 van 1977, blz. 21), en laatstelijk is gewijzigd bij verordening nr. 203/80 van 30 januari 1980 (PB L 24 van 1980, blz. 18). Volgens dit lid 3 worden de uitvoercertificaten met name voor boter en butteroil afgegeven „op de vijfde werkdag volgende op de dag van indiening van de aanvraag, voor zover gedurende deze periode geen bijzondere maatregelen worden getroffen".

7 Aangezien het begrip „bijzondere maatregelen" in deze tekst niet uitdrukkelijkt wordt omschreven, dient bij de beantwoording van de gestelde vraag te worden uitgegaan van de doelstelling van het stelsel van voorfixatie van de restituties. Volgens de eerste overweging in de considerans van verordening nr. 2429/72 van 21 november 1972 betreffende het schorsen van de toepassing van de bepalingen inzake de vaststelling vooraf van de heffingen en restituties in verschillende sectoren van de gemeenschappelijke ordening der markten (PB L 264 van 1972, blz. 1) is dit stelsel ingevoerd „met het oog op de stabiliteit van de handelstransacties". De mogelijkheid om bijzondere maatregelen te treffen dient om een verstoring van de betrokken markt te voorkomen, „wanneer de betrokkenen in abnormale mate van dit stelsel gebruik maken".

8 De bij verordening nr. 445/77 ingevoerde wachttijd dient trouwens hetzelfde doel, want volgens de considerans van deze verordening is de wachttijd voorzien „ten einde de marktsituatie te taxeren en om, in voorkomend geval passende maatregelen met betrekking tot de lopende aanvragen te treffen".

9 Het besluit om het stelsel van vaststelling vooraf van de restitutie te schorsen behoort onbetwistbaar tot deze „passende maatregelen", aangezien ingevolge artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68 van de Raad van 28 juni 1968 tot vaststelling van de algemene voorschriften betreffende de toekenning van de restituties bij de uitvoer en de criteria voor de vaststelling van het bedrag van de restitutie in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 155 van 1968, blz. 1), zoals gewijzigd bij artikel 9 van verordening nr. 2429/72, een dergelijk besluit kan worden genomen „wanneer het onderzoek van de marktsituatie aanleiding geeft tot het constateren van het bestaan van moeilijkheden ten gevolge van de toepassing van de bepalingen inzake de vaststelling vooraf van de restitutie, of wanneer het gevaar bestaat dat dergelijke moeilijkheden zich kunnen voordoen".

10 Wanneer men hierbij voorts in aanmerking neemt dat het betrokken schorsingsbesluit gegrond was op het feit dat de situatie van de markt voor boter en butteroil tot speculatieve voorfixaties van de restitutie aanleiding kon geven, kan worden geconcludeerd dat een schorsingsbesluit dat de normale werking van het voorfixatiestelsel onderbreekt, als een „bijzondere maatregel" moet worden beschouwd.

11 Mitsdien moet op de eerste vraag van de nationale rechter worden geantwoord dat artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 aldus moet worden uitgelegd, dat een overeenkomstig verordening nr. 876/68 getroffen maatregel tot schorsing van de vaststelling vooraf van exportrestituties als een „bijzondere maatregel" moet worden aangemerkt.

De tweede vraag

12 Nu de eerste vraag bevestigend is beantwoord, moet worden onderzocht of artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 ook meebrengt dat de aanvragen om voorfixatie, welke vóór de schorsingsperiode zijn ingediend, doch waarop gedurende die periode moet worden beslist, dienen te worden afgewezen.

13 In dit verband moet worden opgemerkt, dat uit het doel beoogd met de invoering van een wachttijd in verordening nr. 445/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 203/80, voortvloeit dat de aanvraag om voorfixatie slechts een recht doet ontstaan, indien gedurende deze wachttijd geen enkele passende maatregel met betrekking tot de lopende aanvragen is getroffen.

14 Uit het geheel van de betrokken regeling blijkt bovendien dat het schorsingsbesluit in hoofdzaak erop is gericht, de werking van het stelsel van voorfixatie van de restitutie te beschermen tegen plotse, massale en zeer vaak speculatieve exportoperaties.

15 Welnu, het nuttig effect van deze maatregel zou ernstig in gevaar worden gebracht, indien de schorsing voor de aanvragen om voorfixatie welke vóór de schorsingsperiode zijn ingediend andere gevolgen had dan voor die welke gedurende de schorsingsperiode zijn ingediend, en artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68 op eerstgenoemde aanvragen niet van toepassing was.

16 Bijgevolg is, in geval van een schorsingsbesluit van de Commissie, een aanvraag om voorfixatie welke vóór deze schorsing is ingediend maar waarop gedurende de wachttijd moet worden beslist, evenzeer niet-ontvankelijk als de tijdens de schorsingsperiode ingediende aanvragen.

17 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 aldus moet worden uitgelegd, dat de aanvragen om voorfixatie, welke vóór de schorsingsperiode zin ingediend doch waarop gedurende die periode moet worden beslist, dienen te worden afgewezen.

De derde vraag

18 In de derde plaats vraagt de nationale rechter, of het aldus uitgelegde artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 niet in strijd is met het gemeenschapsrecht, namelijk in de eerste plaats met artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68 en in de tweede plaats met het beginsel van de rechtszekerheid.

19 Wat het eerste deel van deze vraag betreft, zij allereerst eraan herinnerd dat de hiervoor gegeven uitlegging voortvloeit uit de doelstelling van het stelsel van schorsing der voorfixatie, zoals die ook tot uitdrukking komt in artikel 21, leden 2 en 3, van verordening nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 148 van 1968, blz. 13), juncto artikel 2, lid 1, sub b, van verordening nr. 2115/71 van 28 september 1971 houdende omschrijving van de wijze van toepassing van vrijwaringsmaatregelen in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 222 van 1971, blz. 5); volgens deze bepalingen kunnen immers ook de lopende

aanvragen om afgifte van uitvoercertificaten ingeval van een ernstige verstoring van de markt worden afgewezen. Voorts moet worden opgemerkt, dat artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68 weliswaar slechts ziet op de tijdens de schorsingsperiode ingediend aanvragen om voorfixatie, doch dat het nuttig effect van de schorsing ernstig in gevaar zou worden gebracht, indien de in deze bepaling vervatte regel niet tot de lopende aanvragen kon worden uitgebreid. Hieruit volgt dat de afwijzing van dergelijke aanvragen niet in strijd is met artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68.

20 Wat de toepassing van het beginsel van de rechtszekerheid betreft, zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat de aanvraag om voorfixatie slechts een voorwaardelijk recht doet ontstaan, aangezien de regeling uitdrukkelijk bepaalt dat tijdens de wachttijd „bijzondere maatregelen" kunnen worden betroffen.

21 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat het de handelaren in de betrokken produkten niet onbekend kon zijn dat de voorfixatie in de loop van 1980 reeds tot vijfmaal toe was geschorst.

22 Uit deze beide overwegingen volgt, dat er voldoende aanwijzingen waren voor de onzekere situatie op de markt voor boter en butteroil in 1980, en dat de afwijzing van de lopende aanvragen niet in strijd is met het beginsel van de rechtszekerheid.

23 Op de derde vraag moet derhalve worden geantwoord dat artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75, zoals hiervoor uitgelegd, noch met artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68, noch met het beginsel van de rechtszekerheid in strijd is.

Kosten

24 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 (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij beschikking van 12 oktober 1982 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 van de Commissie van 25 juli 1975 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake de invoer- en uitvoercertificaten en inzake de vaststelling vooraf van de restituties, in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 213 van 1975, blz. 15) moet aldus worden uitgelegd, dat een overeenkomstig verordening nr. 876/68 getroffen maatregel tot schorsing van de vaststelling vooraf van exportrestituties als een „bijzondere maatregel" moet worden aangemerkt.**

2. **Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 moet aldus worden uitgelegd, dat de aanvragen om voorfixatie, welke vóór de schorsingsperiode zijn ingediend doch waarop gedurende die periode moet worden beslist, dienen te worden afgewezen.**

3. **Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75, zoals hiervoor uitgelegd, is noch met artikel 5, lid 4, van verordening nr. 876/68, noch met het beginsel van de rechtszekerheid in strijd.**

Bahlmann Pescatore Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 oktober 1983.

De griffier
voor deze
H. A. Rühl
Hoofdadministrateur

De president van de Tweede kamer
K. Bahlmann