CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO van 9 november 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij verwijzingsbeschikking ingeschreven ter griffie op 22 november 1988 verzoekt het Tribunale civile te Genua het Hof van Justitie om een uitspraak over de geldigheid van artikel 20 van verordening (EEG) nr. 49/81 van de Commissie [1] en van artikel 6 van verordening (EEG) nr. 57/81 van de Commissie [2], voor zover zij aan die verordeningen terugwerkende kracht verlenen tot 1 januari 1981, nu het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 1 januari, waarin de verordeningen zijn bekendgemaakt, eerst op 23 januari daaraanvolgend verkrijgbaar was.

2. De feiten van het hoofdgeding dateren van einde 1980-begin 1981, dat wil zeggen rond de inwerkingtreding (1981) van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek en de aanpassingen van de Verdragen [3] (hierna: Toetredingsakte).

3. Eerst het juridisch kader. Artikel 41, lid 1, van de Toetredingsakte (titel II, betreffende het vrij verkeer van goederen) bepaalt, dat de Commissie de methoden van administratieve samenwerking vaststelt welke de afschaffing per 1 januari 1981 (datum van inwerkingtreding van de Toetredingsakte) van de douanerechten en heffingen van gelijke werking, alsmede van de kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking moeten waarborgen voor goederen die aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoen.

Op 12 september 1980 verbond de Commissie zich ertoe, op 1 januari 1981 een aantal verordeningen krachtens genoemd artikel 41 van de Toetredingsakte vast te stellen.

Zij publiceerde de tekst van de ontwerp-verordeningen in het Publikatieblad van 6 oktober 1980 [4], opdat de nationale autoriteiten en de marktdeelnemers daarvan kennis zouden kunnen nemen.

De eerste van die teksten werd later verordening nr. 49/81 betreffende de methoden van administratieve samenwerking welke gedurende de overgangsperiode het vrije verkeer van goederen tussen Griekenland en de overige Lid-Staten moeten waarborgen.

De artikelen 1 juncto 18 van de verordening bepaalden, dat de afschaffing van de douanerechten en de heffingen van gelijke werking van toepassing was op de goederen waarvoor certificaten inzake goederenverkeer AG 1 en AG 3 waren afgegeven (dit waren de in de associatieovereenkomst tussen de Gemeenschap van de Negen en Griekenland voor de toepassing van die overeenkomst voorziene documenten) en die op 1 januari 1981 hetzij onderweg waren, het-

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1981, L 4, blz. 1.

2 — PB 1981, L 4, blz. 43.

3 — PB 1979, L 291, blz. 17.

4 — PB 1980, C 259, blz. 1.

zij waren opgeslagen onder het stelsel van voorlopige opslag, van douane-entrepots of van vrije zones.

Ingevolge artikel 20 is verordening (EEG) nr. 49/81 in werking getreden op 1 januari 1981.

Voorts staat vast, dat het Publikatieblad nr. L 4 van 1 januari 1981, waarin die verordening is bekendgemaakt, bij het Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen eerst op 23 januari daadwerkelijk verkrijgbaar was.

4. Artikel 73, lid 1, van de Toetredingsakte (titel IV betreffende de landbouw) bepaalt het volgende:

„Indien overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn om de overgang van het in Griekenland geldende stelsel naar het stelsel dat voortvloeit uit de toepassing van de gemeenschappelijke ordening der markten overeenkomstig het bepaalde in deze titel te vergemakkelijken, met name wanneer de toepassing van het nieuwe stelsel op de vastgestelde datum voor bepaalde produkten op aanzienlijke moeilijkheden zou stuiten, worden die maatregelen vastgesteld volgens de procedure van artikel 38 van verordening nr. 136/66/EEG, of naar gelang van het geval, van het overeenkomstige artikel van de andere verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten. Deze maatregelen kunnen worden genomen gedurende een tijdvak dat op 31 december 1982 afloopt; zij kunnen slechts tot deze datum worden toegepast."

Voor een goed begrip van de doelstellingen van de op basis van dat artikel vastgestelde verordening nr. 57/81 zou ik kort de wettelijke en economische context van het handelsverkeer in landbouwprodukten tussen Griekenland en de Gemeenschap in de periode vóór de toetreding in herinnering willen roepen.

Vóór de toetreding waren de Griekse landbouwprodukten, waaronder olijfolie, bij de invoer in de Gemeenschap onderworpen aan het in de associatieovereenkomst tussen de Gemeenschap en Griekenland voorziene stelsel van communautaire heffingen.

Voor de uit Griekenland uitgevoerde landbouwprodukten werden in dat land namelijk uitvoerrestituties of andere voordelen toegekend — bij olijfolie was dit bij voorbeeld de verkoop van interventievoorraden tegen lage prijzen.

Vanaf de toetreding en gedurende de overgangsperiode waren de importen in de Gemeenschap van landbouwprodukten uit Griekenland niet langer aan invoerheffingen onderworpen, maar aan de in artikel 61, lid 1, van de Toetredingsakte voorziene compenserende bedragen „Toetreding".

De Commissie achtte het evenwel niet billijk, op de landbouwprodukten die vóór de toetreding uit Griekenland waren geëxporteerd doch eerst daarna in de Gemeenschap waren ingevoerd, de gunstigere bepalingen toe te passen die uit de toetreding resulteerden. De betrokken marktdeelnemers zouden anders een ongerechtvaardigd dubbel voordeel hebben gehad, namelijk enerzijds de „premie" bij de uitvoer uit Griekenland, en anderzijds het wegvallen van de landbouwheffing.

Daarom heeft zij verordening (EEG) nr. 57/81 vastgesteld inzake de overgangsmaatregelen die naar aanleiding van de toetreding van Griekenland moeten worden genomen voor het handelsverkeer in landbouwprodukten. Artikel 2 van die verordening bepaalde, dat de landbouwprodukten die vóór 1 januari 1981 uit Griekenland

waren uitgevoerd en die vanaf die datum in de Gemeenschap van de Negen werden ingevoerd, in afwijking van de bepalingen van verordening (EEG) nr. 49/81 onderworpen waren aan de regeling welke op 31 december 1980 van toepassing was in het handelsverkeer tussen de Gemeenschap van de Negen en Griekenland, met andere woorden aan de regeling van de associatieovereenkomst, wanneer zij vergezeld waren van een certificaat inzake goederenverkeer AG 1 of AG 3.

Laatstgenoemde verordening, die volgens artikel 6 op 1 januari 1981 in werking zou treden, werd eveneens bekendgemaakt in het Publikatieblad nr. L 4 van 1 januari, dat echter zoals gezegd eerst op 23 januari daaraanvolgend verkrijgbaar was.

De vaststelling van deze verordening was de marktdeelnemers evenwel niet tevoren rechtstreeks aangekondigd. Het ontwerp ervan was door de Commissie enkel maar per telex van 23 december 1980 meegedeeld aan de douaneautoriteiten van de Lid-Staten.

5. Nu de feiten. De vennootschap Società agricola fattoria alimentare SpA (hierna: SAFA) had vóór 31 december 1980 verschillende partijen olijfolie uit Griekenland uitgevoerd en in een douane-entrepot te Genua opgeslagen. Zij heeft die op 2 januari 1981, dus daags na de inwerkingtreding van de Toetredingsakte, in het vrije verkeer gebracht. De Italiaanse douaneautoriteiten vorderden betaling van de invoerheffingen die op 31 december 1980 van toepassing waren, overeenkomstig verordening (EEG) nr. 57/81. SAFA dagvaardde de belastingadministratie voor het Tribunale civile te Genua tot terugbetaling van het door haar betaalde bedrag. Zij stelde onwettigheid van verordening nr. 57/81 en vorderde toepassing van verordening nr. 49/81.

Volgens SAFA kon verordening nr. 57/81, die in het eerst op 23 januari daadwerkelijk verkrijgbare Publikatieblad van 1 januari 1981 was bekendgemaakt, niet met terugwerkende kracht tot 1 januari worden toegepast.

6. Het Tribunale te Genua achtte het voor het wijzen van zijn vonnis noodzakelijk, het Hof van Justitie twee prejudiciële vragen voor te leggen: een eerste over de geldigheid van artikel 6 van verordening nr. 57/81, voor zover dit artikel voorzag in terugwerkende kracht van deze verordening tot 1 januari 1981; en een tweede — ingeval het Hof het in de eerste vraag bedoelde artikel onwettig zou verklaren — over de geldigheid van artikel 20 van verordening nr. 49/81, voor zover het deze verordening terugwerkend tot 1 januari 1981 in werking liet treden.

7. Aangezien de verwijzende rechter slechts een uitspraak wenst over de wettigheid van de toepassing met terugwerkende kracht van verordening nr. 49/81, voor zover artikel 6 van verordening nr. 57/81 naar het oordeel van het Hof ongeldig is, zal ik mij eerst met dit laatste punt bezig houden.

Vooraf zij opgemerkt, dat de verwijzende rechter terecht van terugwerkende kracht van verordening nr. 57/81 tot 1 januari 1981 spreekt, nu lijkt vast te staan, dat het nummer van het Publikatieblad waarin die verordening is bekendgemaakt, eerst op 23 januari 1981 verkrijgbaar was.

Volgens 's Hofs rechtspraak moet namelijk, zo mocht worden bewezen dat de dag waarop het nummer van het Publikatieblad daadwerkelijk verkrijgbaar was niet overeenstemt met de op dat nummer vermelde datum, de dag van de daadwerkelijke uitgifte in aanmerking worden genomen.[5]

5 — Zie de arresten van 25 januari 1979, zaak 98/78, Racke, Jurispr. 1979, blz. 69, r. o. 15, en zaak 99/78, Decker, Jurispr. 1979, blz. 101, r. o. 3.

Daarnaast heeft het Hof in een aantal arresten gepreciseerd dat, ofschoon het beginsel van de rechtszekerheid zich in het algemeen ertegen verzet dat een gemeenschapsbesluit reeds vóór zijn publikatie van kracht is, hiervan bij wijze van uitzondering kan worden afgeweken, indien dit voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht is genomen.[6]

8. Ik zal dus nu nagaan, of in casu aan deze twee voorwaarden is voldaan.

Wat de eerste voorwaarde betreft, lijkt mij na de bespreking van de algemene context van de bestreden verordening voldoende duidelijk, dat zij een leemte in het systeem beoogde op te vullen en wilde vermijden, dat bepaalde importeurs een ongerechtvaardigd voordeel konden trekken uit deze situatie, waardoor zij ten opzichte van andere marktdeelnemers in een gunstiger positie waren gekomen.

In het licht van deze doelstelling was het onontbeerlijk, dat de betrokken bepalingen hoe dan ook op 1 januari 1981 van kracht werden, ongeacht de vertraging bij de bekendmaking van de verordening als gevolg van praktische problemen (namelijk het groot aantal jaarlijks vervallende en terugkerende teksten die op korte tijd moesten worden gepubliceerd en waar nu nog de talrijke teksten naar aanleiding van de toetreding van Griekenland bijkwamen).

Alleen zo konden de continuïteit en de coherentie van het toepasselijke stelsel worden verzekerd en ook eventuele speculatie worden voorkomen.

Zoals de Commissie terecht onderstreepte, ging het in casu om de regeling van een typisch en juist tijdens de eerste dagen na de toetreding bijzonder acuut overgangsprobleem. Indien de betrokken bepalingen op 1 januari 1981 niet van toepassing waren geworden, hadden zij eigenlijk geen verdere zin gehad.

Men mag overigens niet uit het oog verliezen dat de bestreden verordening, die haar rechtsgrondslag ontleent aan de Toetredingsakte, eerst na de inwerkingtreding daarvan op 1 januari 1981 kon worden vastgesteld.

9. Wat de inachtneming van het gewettigd vertrouwen van de justitiabelen betreft, zou ik meteen willen opmerken, dat de terugwerkende kracht van de bestreden verordening geen schending van dat beginsel oplevert.

Blijkens de overvloedige rechtspraak van het Hof is een gewettigd vertrouwen dat bescherming verdient iets totaal anders dan een of andere verwachting of hoop van de betrokkene.[7]

Voor een dergelijke schending is nodig, dat de geldende regels plotseling en onverwacht worden gewijzigd, dat wil zeggen op een wijze die juist het vertrouwen van de justiti-

6 — Zie de arresten van 14 juli 1983, zaak 224/82, Meiko-Konservenfabrik, Jurispr. 1983, blz. 2539, r.o. 12, 30 september 1982, zaak 114/81, Tunnel Refineries, Jurispr. 1982, blz. 3189, r.o. 4, 30 september 1982, zaak 110/81, Roquette Frères, Jurispr. 1982, blz. 3159, r.o. 5, 30 september 1982, zaak 108/81, Amylum, Jurispr. 1982, blz. 3107, r.o. 4, 19 mei 1982, zaak 84/81, Staple Dairy Products, Jurispr. 1982, blz. 1763, r.o. 12, 12 november 1981, gevoegde zaken 212/80 tot en met 217/80, Salumi, Jurispr. 1981, blz. 2735, r.o. 10, 25 januari 1979, zaak 99/78, reeds aangehaald, r.o. 8, en zaak 98/78, reeds aangehaald, r.o. 20.

7 — Zie inzonderheid de arresten van 28 oktober 1982, zaak 52/81, Faust, Jurispr. 1982, blz. 3745, r.o. 27, 15 juli 1982, zaak 245/81, Edeka, Jurispr. 1982, blz. 2745, r.o. 27, 19 mei 1982, reeds aangehaald, r.o. 15, 13 juni 1978, zaak 146/77, British Beef Company, Jurispr. 1978, blz. 1347, r.o. 13, 1 februari 1978, zaak 78/77, Lührs, Jurispr. 1978, blz. 169, r.o. 6, en 8 juni 1977, zaak 97/76, Merkur, Jurispr. 1977, blz. 1063, r.o. 9.

abelen en hun recht om zich in een berekenbare juridische context te bewegen, aantast.

De overheidsmaatregel moet, om de treffende beeldspraak van advocaat-generaal Mayras aan te halen, „als een donderslag uit heldere hemel" komen. [8]

Er kan met andere woorden niet worden gesproken van een gewettigd vertrouwen, dat de gemeenschapsinstellingen een bepaalde regeling niet — zonodig retroactief — zullen wijzigen, wanneer een voorzichtig marktdeelnemer de eventuele wijziging van een regeling redelijkerwijs kan voorzien.

De hiervoor besproken economische en juridische context van verordening nr. 57/81 toont mijns inziens ten genoegen aan, dat de getroffen maatregel verre van onvoorzienbaar was, doch integendeel volkomen in het systeem paste en zelfs noodzakelijk was om een correct verloop van de handelstransacties te verzekeren.

Het is ondenkbaar, dat bij een voorzichtig marktdeelnemer geen vragen rijzen indien hij een produkt tegen uiterst gunstige voorwaarden — zoals die welke vóór de toetreding in Griekenland golden — kan aankopen en het vervolgens in het kader van de voordeliger regeling van de Toetredingsakte vrij van heffingen in de Gemeenschap kan invoeren. Dit geldt te meer in een sector als die van de landbouwprodukten, waarin de interventiemaatregelen van de overheid een bijzondere rol spelen voor de prijsvorming en waarin een vrij goederenverkeer niet zonder een meer algemene harmonisatie van die maatregelen mogelijk is.

8 — Zie de conclusie bij het arrest van 26 januari 1978 (gevoegde zaken 44/77 tot en met 51/77, Union Malt, Jurispr. 1978, blz. 57, 91).

SAFA kon dus niet op goede gronden aannemen, dat de gemeenschapsinstellingen geen — eventueel retroactieve — maatregelen zouden vaststellen om een abnormale situatie recht te trekken, die SAFA een ongerechtvaardigd voordeel had opgeleverd en die tegelijkertijd het correcte verloop van de handelstransacties had vertekend.

10. Ook de tevoren aangekondigde vaststelling van verordening nr. 49/81 betreffende de methoden van administratieve samenwerking welke gedurende de overgangsperiode het vrije verkeer van goederen tussen Griekenland en de overige Lid-Staten moesten waarborgen, die op artikel 41 van de Toetredingsakte was gebaseerd en een algemene strekking had, kon naar mijn oordeel bij de particulieren niet een gewettigd vertrouwen wekken, dat de Commissie geen specifieke maatregelen voor een aantal produkten zou treffen, die ingegeven waren door een bijzondere economische context en hun grondslag vonden in andere bepalingen van de Toetredingsakte.

Natuurlijk valt niet uit te sluiten, dat bij SAFA de hoop heeft kunnen bestaan, dat het stelsel dat begin januari leek te gaan gelden, zou worden gehandhaafd en niet met terugwerkende kracht zou worden gewijzigd. Ik geloof echter niet, dat de hoop dat de Commissie onoplettend of nalatig zou zijn, juridisch kan worden aangemerkt als een gewettigd vertrouwen dat bescherming verdient.

11. Met betrekking ten slotte tot SAFA's verzoek, dat het Hof subsidiair uitspraak zou doen over de terugbetaling van de heffingen krachtens artikel 13 van verordening nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979

betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten[9], volstaat het te verwijzen naar 's Hofs rechtspraak, dat het overeenkomstig de in artikel 177 geregelde bevoegdheidsverdeling in het kader van de prejudiciële procedure uitsluitend de nationale rechter is die bepaalt, welke vragen hij aan het Hof wenst voor te leggen. Het Hof kan dus niet op verzoek van een partij in het hoofdgeding vragen onderzoeken, die de verwijzende rechter het niet heeft gesteld.[10]

12. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door het Tribunale te Genua gestelde prejudiciële vragen aldus te beantwoorden, dat bij onderzoek hiervan niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 6 van verordening (EEG) nr. 57/81 kunnen aantasten, voor zover dit artikel de verordening terugwerkende kracht verleent tot 1 januari 1981.

9 — PB 1979, L 175, blz. 1.

10 — Arresten van 14 november 1985, zaak 299/84, Neumann, Jurispr. 1985, blz. 3663, r.o. 12, en 3 oktober 1985, zaak 311/84, CBEM, Jurispr. 1985, blz. 3261, r.o. 10.