dat de procedure ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Ufficio di Conciliazione te Rome bij beschikking van 22 januari 1976 gestelde vragen, verstaat:

1. **Bij monetaire compenserende bedragen is de omstandigheid dat de voor de berekening noodzakelijke elementen eerst worden vastgesteld na het tijdvak waarin deze bedragen van toepassing zijn, inherent aan het stelsel zelf en mag als zodanig niet worden geacht aan de regeling terugwerkende kracht te verlenen;**

2. **Bij onderzoek van de gestelde vragen zijn geen bedenkingen tegen de geldigheid van verordeningen nrs. 648/73 en 905/73 opgekomen.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart Capotorti

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeven juli negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 22 JUNI 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige zaak gaat het om de geldigheid van een verordening van de Commissie van 23 maart 1973 tot vaststelling van bepaalde verlagingen van de met name voor de handel in rundvlees geldende monetaire compenserende bedragen. Deze zaak is goeddeels een her-

1 – Vertaald uit het Engels.

haling van zaak 46-75, *I.B.C.* t. *Commissie,* Jurispr. 1976, blz. 65) waarin ik op 17 december 1975 conclusie heb genomen en het Hof op 27 januari 1976 uitspraak heeft gedaan. Het grote verschil is echter dat *I.B.C.* t. *Commissie* een schadevergoedingactie krachtens artikel 178 van het Verdrag was, terwijl de onderhavige zaak aan Uw Hof werd voorgelegd bij een verwijzingsbeschikking overeenkomstig artikel 177 van de Giudice Conciliatore te Rome. In de zaak *I.B.C.* t. *Commissie* verklaarde het Hof het beroep niet-ontvankelijk en behoefde het niet in te gaan op de zaak ten gronde. In casu is er geen sprake van dat de verwijzing niet-ontvankelijk is. Een ander verschil is dat in de zaak *I.B.C.* t. *Commissie* de vraag betreffende de eventuele ongeldigheid van de verordening voor zover deze terugwerkende kracht had, te laat werd opgeworpen om nog beoordeeld te worden, terwijl in casu die vraag uitdrukkelijk door de Giudice Conciliatore aan Uw Hof wordt voorgelegd.

Zoals bekend werden monetaire compenserende bedragen (hierna te noemen mcb's) ingevoerd bij 's Raads verordening (EEG) nr. 974/71 van 12 mei 1971, ten gevolge van de fluctuatiemarges van de valuta's van sommige Lid-Staten.

Artikel 1, lid 1, dezer verordening, zoals vervangen door artikel 2 van 's Raads verordening (EEG) nr. 509/73 van 22 februari 1973 bepaalt dat een Lid-Staat waarvan de munteenheid onder overschrijding van de fluctuatiegrens, toegelaten bij de op 12 mei 1971 geldende internationale regeling in waarde is gestegen, mcb's heft bij invoer en toekent bij uitvoer van landbouwprodukten en dat omgekeerd een Lid-Staat waarvan de munteenheid onder overschrijding van deze fluctuatiegrens in waarde is gedaald, mcb's heft bij uitvoer en toekent bij invoer van deze produkten. Italië is uiteraard een land waarvan de munteenheid in waarde is gedaald, zodat het mcb's bij invoer toekent.

Door artikel 3 van verordening nr. 509/73 (PB nr. L 50 van 23. 2. 1973) werd in verordening nr. 974/71 artikel 4 bis toegevoegd, hetwelk voor zover van belang, luidt als volgt:

1. In het handelsverkeer met derde landen worden
   a) de bij invoer toegekende compenserende bedragen in mindering gebracht op de belasting bij invoer,
   b) .....
2. In het handelsverkeer tussen de Lid-Staten en met derde landen mogen de compenserende bedragen die tengevolge van een waardedaling van de betrokken munteenheid van toepassing zijn, niet hoger zijn dan de belasting bij invoer uit derde landen."

Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen verklaarde, heeft deze bepaling ten doel te voorkomen dat importen uit derde landen onder de wereldmarktprijs op de gemeenschappelijke markt komen.

Artikel 6 van verordening nr. 974/71 bepaalt dat de uitvoeringsbepalingen van deze verordening, „die ook andere afwijkingen van verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid zouden kunnen inhouden" worden vastgesteld volgens de „procedure van het Comité van beheer", voorgeschreven in elk der verordeningen betreffende de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten. Volgens deze procedure is de Commissie bevoegd maatregelen te nemen, welke onmiddellijk van toepassing zijn en door de Raad kunnen worden herzien indien zij niet in overeenstemming zijn met het door het betrokken Comité van beheer uitgebrachte advies. Voor de sector rundvlees wordt deze procedure voorgeschreven in artikel 27 van 's Raads verordening (EEG) nr. 805/68 van 27 juni 1968, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in deze sector.

Op 1 maart 1973 stelde de Commissie krachtens of beweerdelijk krachtens de haar in artikel 6 van verordening nr. 974/71 toegekende bevoegdheid, veror-

dening (EEG) nr. 648/73 vast (PB nr. L 64 van 9. 3. 1973). In de eerste plaats werden hierbij de uitvoeringsbepalingen voor de toepassing van mcb's van vroegere Commissie-verordeningen ingetrokken en opnieuw, in een geconsolideerde vorm, vastgesteld. In de tweede plaats werden in artikel 6 bepalingen opgenomen ten einde uitvoering te geven aan lid 2 van het nieuwe artikel 4 bis van verordening nr. 974/71.

Artikel 6 van verordening nr. 648/73 luidt als volgt:

„1. Voor de toepassing van artikel 4 bis, lid 2, van verordening (EEG) nr. 974/71 stelt de Commissie de bedragen vast die van [1] de monetaire compenserende bedragen moeten worden aangepast.

2. De af te trekken bedragen die overeenkomstig lid 1 zijn vastgesteld, worden periodiek gewijzigd wanneer veranderingen in de belasting bij invoer uit derde landen dit noodzakelijk maken."

Verordening nr. 648/73 werd bekendgemaakt in het Publikatieblad van 9 maart 1973 en trad drie dagen later in werking.

Op 9 maart 1973 werd in het Publikatieblad ook verordening (EEG) nr. 649/73 bekendgemaakt, welke de Commissie op 1 maart 1973 had vastgesteld. Hierbij werden onder verwijzing naar bijlagen de met ingang van 26 februari 1973 geldende mcb's vastgesteld. Artikel 1 bepaalt dat zulks dient te geschieden „onverminderd het bepaalde in artikel 4 bis, lid 2, van verordening (EEG) nr. 974/71". De verordening trad in werking op de dag van haar bekendmaking.

Op 5 maart 1973 stelde de Commissie verordening (EEG) nr. 741/73 vast waarin de mcb's werden gewijzigd door vervanging van de bijlagen van verordening nr. 649/73. Verordening nr. 741/73 trad in werking op 19 maart 1973, de dag van haar bekendmaking in het Publikatieblad, maar was toepasselijk vanaf 5 maart 1973.

Op 23 maart 1973 liet de Commissie verordening (EEG) nr. 905/73 uitgaan, waarbij de bedragen worden vastgesteld waarmede de mcb's van verordeningen nrs. 649/73 en 741/73 overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 648/73 moesten worden aangepast, om uitvoering te geven aan artikel 4 bis, lid 2, van verordening nr. 974/71. Verordening nr. 905/73 trad in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publikatieblad — 7 april 1973 — maar de hierbij vastgestelde bedragen waren toepasselijk met ingang van 26 februari 1973, respectievelijk 5 maart 1973.

In de onderhavige zaak gaat het om een import, verricht op 22 maart 1973, dat wil zeggen nadat verordeningen nrs. 648/73, 649/73 en 741/73 in werking waren getreden, maar nog voordat verordening nr. 905/73 was vastgesteld. De waar bestond uit 569 rundervoorvoeten met been, uit Argentinië ingevoerd door verzoekster in het hoofdgeding voor de Ufficio di Conciliazione te Rome, namelijk de Industria Romana Carni e Affini S.p.A.

Destijds was de enige belasting op een dergelijke import een ad-valoremrecht van 10 %. De totale waarde van het door verzoekster ingevoerde rundvlees was 15 635 670 lire, zodat het douanerecht op 1 563 570 lire kwam.

Volgens verzoekster was het op de import toepasselijke mcb 114,09 lire per kg, en het totale netto-gewicht van de betrokken partij 19 800 kg, zodat het mcb in totaal 2 258 982 lire bedroeg. Dit, zo betoogt verzoekster, moest ingevolge artikel 4 bis van verordening nr. 974/71 in mindering worden gebracht op de invoerbelasting, zodat verzoekster niets meer behoefde te betalen.

Maar de Italiaanse douane-autoriteiten verlaagden overeenkomstig of beweerde-

1 — In plaats van de woorden „die van", voorkomend in de gepubliceerde tekst der verordening, te lezen „waarmee". (NvdV).

lijk overeenkomstig verordening nr. 905/73 het mcb tot een bedrag onder het invoerrecht, zodat verzoekster nog 56 790 lire moest betalen. Verzoekster betoogt dat zij recht heeft op terugbetaling van dit bedrag, maar beperkt haar vordering tot 50 000 lire, ten einde deze binnen de grenzen van de rechtsmacht van de Ufficio di Conciliazione te houden.

Verzoekster draagt in hoofdzaak twee stellingen voor.

In de eerste plaats betoogt zij dat er een algemeen beginsel in de rechtsorde van alle Lid-Staten bestaat, dat een wettelijke regeling geen terugwerkende kracht mag hebben. Verordening nr. 905/73, die op 7 april 1973 in werking trad, kon volgens verzoekster daardoor niet van toepassing zijn op een op 22 maart 1973 verrichte import.

In de tweede plaats zouden verordening nr. 905/73 en artikel 6 van verordening nr. 648/73 (ter uitvoering waarvan verordening nr. 905/73 werd vastgesteld) zonder meer nietig zijn. De door verzoekster tot staving van deze bewering aangevoerde argumenten zijn in hoofdzaak een herhaling van die welke verzoekster in de zaag *I.B.C.* t. *Commissie* voordroeg.

Door de Giudice Conciliatore worden Uw Hof vier vragen voorgelegd waarin verzoeksters stellingen doorklinken. Zij werden blijkens de verwijzingsbeschikking eigenlijk geformuleerd door verzoekster, op wier aandringen zij aan Uw Hof werden gesteld. De eerste vraag betreft de terugwerkende kracht. In elk van de drie andere wordt, op een van de door verzoekster voorgestelde gronden, met zoveel woorden de geldigheid van verordeningen nrs. 905/73 en 648/73 in twijfel getrokken, zelfs voor zover de eerste niet retroactief was. Wat verordening no. 648/73 betreft, neem ik aan dat de vragen alleen betrekking hebben op artikel 6.

Ik ben tot de conclusie gekomen dat ik slechts op één punt in detail behoef in te gaan op de opmerkingen van verzoekster tot staving van haar tweede bewering — met andere woorden op de tweede, derde en vierde vraag die door de Giudice Conciliatore aan Uw Hof werden voorgelegd. Howel deze opmerkingen in een andere volgorde en met een enigszins andere nadruk werden ingediend, waren zij, zoals ik heb aangegeven, in wezen dezelfde als die welke namens verzoeksters in *I.B.C.* t. *Commissie* werden ingediend. Ik heb de redenen voor mijn afwijzing daarvan genoemd in mijn conclusie in die zaak en ik zou Uw tijd te zeer in beslag nemen indien ik mijzelf ging herhalen. Het namens verzoekster in de onderhavige zaak geleverde betoog bestond onvermijdelijk grotendeels uit beleefde maar harde kritiek op mijn woorden in de zaak *I.B.C.* t. *Commissie.* Ik hoop dat men mij niet van onhoffelijkheid zal betichten indien ik mij in hoofdzaak ertoe beperk te zeggen dat het betoog mij niet heeft overtuigd dat ik ongelijk had. Het heeft mij juist gesterkt in de mening dat ik gelijk had.

Het ene punt dat ik moet behandelen is dit.

Zowel in de zaak *I.B.C.* t. *Commissie* als in de onderhavige zaak legde de Commissie uit hoe zij de aanpassingen van de voor de handel in rundvlees geldende mcb's vaststelde en waarom zij dit op deze wijze deed. Kort gezegd was er een verschil tussen rundvlees enerzijds en alle andere landbouwprodukten anderzijds, bestaande in het feit dat voor rundvlees de belasting bij invoer uit derde landen een ad-valoremrecht was (of, in bepaalde omstandigheden, omvatte), terwijl voor alle andere relevante produkten de belasting bij invoer (meestal heffingen) werden vastgesteld per gewichtseenheid of iets dergelijks, ongeacht de waarde. Dit betekende dat er voor andere produkten dan rundvlees geen moeilijkheid was bij de berekening van het bedrag waarmee een mcb moest worden verlaagd om te verzekeren dat het overeenkomstig artikel 4 bis, lid 2, van verordening nr. 974/71 niet de belasting bij invoer uit derde landen overschreed. Daar het mcb

en die belasting beide op dezelfde voet werden vastgesteld, konden zij gemakkelijk worden vergeleken. Bij rundvlees echter varieert het douanerecht per gewichtseenheid naar gelang van de waarde van de goederen. Dit zou nog geen probleem hebben opgeroepen indien de mcb's alleen van toepassing waren op importen uit derde landen, daar elke partij goederen dan moet worden getaxeerd en het douanerecht over de waarde moet worden berekend. Maar, aldus de Commissie, bij exporten naar derde landen of, misschien nog belangrijker, bij intracommunautaire handel, was een dergelijke taxatie of berekening niet vereist. De eis dat de douane-autoriteiten van de Lid-Staten elke partij goederen bij dergelijke transacties moeten taxeren, alleen om te zien of en zo ja, welke aanpassing van het op die partij toepasselijke mcb vereist was, zou deze autoriteiten een te zware last hebben opgelegd en laakbare belemmeringen voor het handelsverkeer hebben opgeworpen. De Commissie concludeerde dat de enige, zij het niet geheel bevredigende oplossing was de aanpassingen van de mcb's voor rundvlees forfaitair te berekenen, waarbij als grondslag voor de berekening niet de werkelijke waarde van de goederen van elke partij, maar de door de Commissie ingevolge artikel 10 van verordening nr. 805/68 berekende „prijzen bij invoer" moesten dienen. (Deze verordening stelde een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees in, en artikel 10 voorziet in de berekening „aan de hand van de prijsnoteringen op de meest representatieve markten van derde landen" van „prijzen bij invoer" die moesten worden vergeleken met de „oriëntatieprijzen" van de Gemeenschap om vast te stellen of er te eniger tijd naast het douanerecht heffingen moesten worden toegepast bij de invoer uit derde landen). De Commissie concludeerde voorts dat kunstmatige verkeersverleggingen zouden kunnen plaatsvinden tenzij de aldus berekende forfaitaire aanpassingen van de mcb's van toepassing waren op alle transacties in rundvlees, met inbegrip van importen uit derde landen.

In de zaak *I.B.C.* t. *Commissie* bestreed verzoekster de redenering van de Commissie. onder meer op grond dat goederen, die naar derde landen werden uitgevoerd en goederen, ingevoerd uit of uitgevoerd naar andere Lid-Staten, toch al moesten worden getaxeerd met het oog op de BTW. Verzoekster staafde deze bewering echter niet. De Commissie antwoordde hierop dat, afgezien van de vraag of de bewering juist was, goederen van communautaire oorsprong of in het vrije verkeer in een Lid-Staat wegens de Gemeenschapspreferentie een hogere marktwaarde hebben dan wezenlijk dezelfde goederen die uit derde landen zijn geïmporteerd, zodat, indien gelijke dingen met elkaar zouden worden vergeleken, op de eerste een andere taxatiemethode zou moeten worden toegepast dan voor BTW-doeleinden, ter vaststelling van het bedrag aan belasting dat hierop zou zijn geheven indien zij uit een derde land waren ingevoerd.

Verzoekster in de onderhavige zaak trachtte met een nieuwe betwisting van de redenering van de Commissie twee dingen te doen. In de eerste plaats wilde zij onder verwijzing naar 's Raads richtlijnen van 11 april 1967 houdende invoering van de BTW (nrs. 67/227/EEG en 67/228/EEG) en naar de nationale wetgeving van sommige der Lid-Staten, de juistheid aantonen van de bewering dat alle goederen die in beide richtingen de grens van enige Lid-Staat overschreden, moesten worden getaxeerd voor BTW-doeleinden. In de tweede plaats wilde zij aantonen dat op grond van de waarde voor BTW-doeleinden van goederen van communautaire oorsprong of in het vrije verkeer in de Gemeenschap, de belasting die hierop zou zijn toegepast indien zij uit een derde land waren ingevoerd, kon worden vastgesteld door een eenvoudige algebraïsche formule.

Met betrekking tot het eerste punt leek mij de bewijsvoering van verzoekster niet volledig geslaagd, alleen al omdat de betrokken richtlijnen duidelijk de taxatie van exporten in bepaalde omstandighe-

den beogen, doch deze niet in alle omstandigheden lijken te eisen, en ook omdat verzoeksters onderzoek van de wetgevingen van de Lid-Staten verre van grondig was. Maar misschien doet dit er op zichzelf niet toe, omdat de Commissie ter terechtzitting in feite aannam dat alle Lid-Staten eisen dat de waarde van alle hetzij geïmporteerde hetzij geëxporteerde goederen moet worden aangegeven, zoniet voor de toepassing van BTW dan toch voor statistische doeleinden. De Commissie benadrukte echter dat behalve voor uit derde landen geïmporteerde goederen die voor de toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief moeten worden getaxeerd overeenkomstig de gemeenschapsregels van 's Raads verordening (EEG) nr. 803/68 van 27 juni 1968 inzake de douanewaarde van de goederen en verordening (EEG) nr. 375/69 van de Commissie van 27 februari 1969, er verschillen waren zowel in de door de Lid-Staten voor de BTW of statistische doeleinden gehanteerde berekeningsgrondslagen, als in de mate waarin van hun douaneautoriteiten werd geëist de door de handelaren aangegeven waarden te verifiëren. Er was derhalve geen gemeenschappelijke grondslag voor de toepassing van de door verzoekster voorgestelde algebraïsche formule, zelfs indien deze anderszins aanvaardbaar was, hetgeen de Commissie bestreed.

Naar mijn mening heeft de Commissie ook op dit punt gelijk, althans voor zover het ontbreken van eenvormigheid in de praktijk van de Lid-Staten met betrekking tot de taxatie van importen en exporten — afgezien van importen uit derde landen —, betekende dat de Commissie krachtens de haar in artikel 6 van verordening nr. 974/71 toegekende bevoegdheden rechtmatig besloot om in plaats van de aanpassingen van de mcb's over te laten aan de Lid-Staten, forfaitaire door alle Lid-Staten uniform toe te passen aanpassingen vast te stellen.

Dan kom ik nu op het punt van de terugwerkende kracht.

Hierover zij opgemerkt dat het Hof in een aantal zaken wel problemen betreffende de vraag naar de mogelijke toepassing met terugwerkende kracht van handelingen van de Gemeenschapsinstellingen heeft moeten beslissen, maar bij mijn weten nooit de grenzen van zo een mogelijke toepassing met terugwerkende kracht heeft omschreven, laat staan de hier rijzende welomschreven vraag heeft beslist, of, en zo ja, onder welke omstandigheden de Commissie toepassing met terugwerkende kracht kan voorschrijven van een verordening die zij in de uitoefening van bij een raadsverordening toegekende bevoegdheden vaststelt. Deze vraag werd in feite opgeworpen in de zaken 63-69 en 64-69 *(Compagnie Française Commerciale et Financière* t. *Commissie,* Jurispr. 1970, blz. 205 en 221), maar het Hof besliste dat de beroepen in die zaken, ingediend door een particulier krachtens artikel 173 van het Verdrag, niet-ontvankelijk waren, zodat de vraag onbeantwoord bleef.

De Commissie beriep zich op twee bronnen. De eerste was het arrest in de zaken 42 en 49-59 *SNUPAT* t. *Hoge Autoriteit,* Jurispr. 1961, blz. 161-163). Daar had het Hof zich uit te spreken over de herroepelijkheid van een administratief besluit dat onwettig was genomen, hetgeen mijns inziens ver af staat van de onderhavige vraag. Opgemerkt dient echter te worden dat het Hof in die zaak erkende dat zelfs in een dergelijk geval herroeping niet mogelijk zou zijn, indien partijen te goeder trouw op het besluit waren afgegaan. De tweede bron was de uitspraak van Advocaat-Generaal Roemer in de zaken 106 en 107, *Toepfer* t. *Commissie* (Jurispr. 1965, blz. 536) dat „dermate vèrstrekkende en ingrijpende maatregelen als een schorsen van de invoer met terugwerkende kracht beperkt moeten blijven tot de alleruiterste noodgevallen, waarin elke andere maatregel tekort schiet". De betrokken handeling was in die zaak een beschikking van de Commissie, genomen krachtens bij raadsverordening toegekende bevoegdheden. Zij had alleen terugwerkende kracht

in die zin dat zij betrekking had op aanvragen om invoervergunningen die waren ingediend maar nog niet waren toegekend. Het Hof achtte de handeling op andere gronden onwettig.

Er zijn natuurlijk een aantal zaken waarin het Hof had te beslissen over de gevolgen van het algemene beginsel dat een nieuwe wettelijke regeling tenzij anders bepaald, van toepassing is op de toekomstige gevolgen van situaties, die voor de inwerkingtreding zijn ontstaan. Ik behoef wel geen beschouwing te geven van die zaken of verwante zaken, zoals zaak 17-67 *Neumann* t. *Hauptzollamt Hof,* Jurispr. 1967, blz. 555) waar het Hof zich (blz. 575-576) bezig hield met de uit dat beginsel voortvloeiende noodzaak dat de instellingen in het belang van de rechtszekerheid een redelijk gebruik maken van de hun in artikel 191 van het Verdrag toegekende bevoegdheid om te bepalen dat een verordening in werking treedt op de dag van haar bekendmaking, of zaak 74/74 (*CNTA* t. *Commissie,* Jurispr. 1975, blz. 533) waar het Hof inging (blz. 550) op de daaruit voortvloeiende noodzaak in bepaalde omstandigheden overgangsbepalingen vast te stellen om het gerechtvaardigd vertrouwen te beschermen. Dergelijke problemen verschillen van het onderhavige waar het gaat om een bepaling die volledig terugwerkende kracht had.

Mijns inziens moet zaak 37-70 (*Rewe-Zentrale* t. *Hauptzollamt Emmerich,* Jurispr. 1971, blz. 23) worden genoemd. Het Hof achtte toen bepaalde beschikkingen van de Commissie krachtens artikel 226 van het Verdrag waarbij de Bondsrepubliek Duitsland werd gemachtigd steunmaatregelen te nemen, met inbegrip van een compenserende last op importen uit andere Lid-Staten als gevolg van de revaluatie van de DM in oktober 1969, geldig, ondanks hun uitdrukkelijke terugwerkende kracht. Bij oppervlakkige lezing van 's Hofs overwegingen (blz. 36-37) zou hieruit kunnen worden afgeleid dat ter rechtvaardiging van de terugwerkende kracht van een handeling slechts behoeft te worden aangetoond dat de handeling zonder dergelijke terugwerkende kracht haar doel zou hebben gemist. Naast het feit dat het in zaak 37-70 ging om beschikkingen en niet om verordeningen (en daartussen kan een belangrijk verschil bestaan) nopen twee overwegingen mij tot de opvatting dat een dergelijke algemene regel daaruit niet kan worden afgeleid.

Allereerst is artikel 226 (hetwelk alleen tijdens de overgangsperiode van toepassing was), zoals de formulering aangeeft, in wezen een bepaling voor „noodgevallen" waarop alleen een beroep kan worden gedaan wanneer „ernstige" moeilijkheden rijzen, die „de economische toestand van een bepaalde streek ernstig kunnen verstoren". De Commissie verleent alleen machtiging tot maatregelen welke zij „noodzakelijk" acht, en voorzover zij afwijkingen van het Verdrag inhouden wordt hiertoe alleen machtiging verleend „voor zolang deze strikt noodzakelijk zijn ter bereiking van de ... beoogde doelstellingen". Om met Advocaat-Generaal Dutheillet de Lamothe te spreken (blz. 43) ging het om „echte crisismaatregelen". Onder zulk een artikel zou zeer wel een bevoegdheid kunnen vallen om regelingen met terugwerkende kracht vast te stellen, indien zulks noodzakelijk is om de gewenste doelstelling te bereiken.

Ten tweede werden de door artikel 226 aan de Commissie toegekende bevoegdheden rechtstreeks door het Verdrag, en niet door een handeling van de Raad verleend, zodat de Commissie bij de uitoefening dier bevoegdheden geen lagere wetgeving vaststelde. Dit kan, zoals ik zal laten zien, verschil maken.

Daar dit volgens mij alles is wat uit 's Hofs jurisprudentie valt op te maken, wend ik mij tot het Europese Verdrag betreffende de rechten van de mens en tot het recht van de Lid-Staten.

De enige bepaling over terugwerkende kracht in het Europese Verdrag betref-

fende de rechten van de mens is artikel 7, lid 1:

„Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die, welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was."

Soortgelijke bepalingen, alleen toepasselijk in de sfeer van het strafrecht, staan in de grondwet van drie Lid-Staten, namelijk artikel 103, lid 2, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland, artikel 15, lid 5, van de grondwet van Ierland en artikel 25 van de grondwet van Italië.

Wij hebben hier echter niet te doen met wetgeving waarin handelingen strafbaar worden gesteld, maar met iets dat verwant is aan wetgeving waarbij een belasting wordt opgelegd of verhoogd: voorzover het importeurs in Italië betrof, kon een verlaging van de mcb's een verhoging van de douanerechten medebrengen. Ik zeg „verwant aan", omdat ik me wel degelijk bewust ben van het onderscheid tussen fiscale wetgeving in eigenlijke zin en wetgeving waarbij uitvoering wordt gegeven aan de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten.

In de sfeer van het burgerlijk recht is er geen uitdrukkelijke bepaling in de constitutie van enige Lid-Staat waarin een grens wordt gesteld aan de mate waarin wetgeving terugwerkende kracht mag hebben.

Het Bundesverfassungsgericht heeft echter geoordeeld dat de Duitse grondwet impliciet bepaalt dat een wet niet met terugwerkende kracht mag werken indien daardoor het rechtmatig vertrouwen wordt geschonden. Voor zover de wet zulks beoogt te doen wordt zij ongeldig geacht (zie bij voorbeeld BVerfGE, BD 30, 367, 385-386).

Dezelfde regel moet mijns inziens in het Gemeenschapsrecht gelden. Het Hof heeft in algemene bewoordingen reeds gezegd dat het geen maatregelen kan toelaten welke indruisen tegen fundamentele rechten die in de constituties van de Lid-Staten zijn erkend en gewaarborgd (Zaak 4-73, *Nold* t. *Commissie,* Jurispr. 1974, blz. 508). Ik ben geneigd dit te verfijnen en te zeggen dat een in de constitutie van enige Lid-Staat erkend en gewaarborgd fundamenteel recht, ook in het Gemeenschapsrecht moet worden erkend en beschermd. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat, zoals vaak door het Hof is overwogen (zie bij voorbeeld zaak 6-64, *Costa* t. *ENEL,* Jurispr. 1964, blz. 1218) het Gemeenschapsrecht zijn bestaan te danken heeft aan een gedeeltelijke overdracht van soevereiniteit door elk der Lid-Staten aan de Gemeenschap. Geen Lid-Staat kan volgens mij worden geacht met deze overdracht tevens bevoegdheid aan de Gemeenschap te hebben verleend om wettelijke regelingen te maken die in strijd zijn met in zijn eigen grondwet gewaarborgde rechten. Anders zou de Lid-Staat de bevoegdheid worden toegekend om bij de ratificatie van het Verdrag zijn eigen constitutie te veronachtzamen, hetgeen mij onmogelijk lijkt. Maar hoe dan ook, het beginsel dat de Gemeenschapsinstellingen geen regelingen mogen geven waardoor het rechtmatig vertrouwen wordt geschonden, is reeds hecht verankerd in 's Hofs beslissingen. De onderhavige uitspraak is er slechts een bijzondere toepassing van. Indien dit beginsel kan gelden in omstandigheden zoals in de zaak *CNTA,* (reeds genoemd), dan moet het a fortiori gelden indien een wettelijke regeling terugwerkende kracht heeft in de volle betekenis.

De opvatting dat de Gemeenschapsinstellingen geen regelingen met terugwerkende kracht mogen geven indien daardoor het rechtmatig vertrouwen wordt geschonden, lijkt mij op zich zelf echter niet toereikend voor verzoekster om in de onderhavige zaak te slagen. Zoals door het Bundesverfassungsgericht in een ar-

rest van 19. 12. 1961 (BVerf GE Bd 13, 261, 272-273) werd overwogen, behoeft geen rechtmatig vertrouwen te worden beschermd, indien dankzij de stand van het recht op het tijdstip waarop de nieuwe wettelijke regeling terugwerkt, de vaststelling van een dergelijke regeling was te voorzien. De Commissie merkte hierover met enige overtuigingskracht op dat op 22 maart 1973 (de datum van de betrokken invoer) niemand het rechtmatige vertrouwen kon hebben dat er geen verlagingen van de bij verordeningen nrs. 649/73 en 741/73 vastgestelde mcb's zouden worden voorgeschreven, want niet alleen bepaalde artikel 6 van verordening nr. 648/73 dat deze moesten worden voorgeschreven, maar artikel 1 van verordening nr. 649/73 vermeldde uitdrukkelijk dat de mcb's werden vastgesteld „onverminderd het bepaalde in artikel 4 bis, lid 2, van verordening (EEG) nr. 974/71."

Deze zaak kan volgens mij echter niet alleen onder verwijzing naar het beginsel van bescherming van rechtmatig vertrouwen worden beslist.

In de andere Lid-Staten dan Duitsland, waar geen constitutioneel beginsel bestaat betreffende de toepassing met terugwerkende kracht van wetgeving in de sfeer van het burgerlijke recht, wordt onderscheid gemaakt tussen wetten en lagere wetgeving.

Ten aanzien van wetten geldt in al deze Lid-Staten de vaste regel dat, terwijl het parlement de bevoegdheid heeft wettelijke regelingen met terugwerkende kracht vast te stellen, er een vermoeden bestaat dat het zulks niet doet. Een wet wordt derhalve geacht slechts terugwerkende kracht te hebben, indien de bewoordingen ervan dit hetzij uitdrukkelijk hetzij noodzakelijkerwijze stilzwijgend vereisen. Er bestaat een opmerkelijke eenstemmigheid op dit punt in de arresten van de hogere rechterlijke instanties van de verschillende Lid-Staten. De regel is uniform, hoewel de oorsprong verschilt. Zo vloeit in België de regel voort uit artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, hetwelk bepaalt: „De wet beschikt alleen voor het toekomende; zij heeft geen terugwerkende kracht". Daar dit een gewone wetsbepaling is, bindt zij de wetgever niet, maar zij bindt de rechterlijke instanties voorzover de wetgever geen uitzondering heeft gemaakt. Een soortgelijke bepaling is te vinden in artikel 2 van de Franse Code Civil, artikel 11 van de inleidende bepalingen („Disposizione sulla legge in generale") van de Italiaanse Codice Civile, in artikel 2 van de Code Civil van Luxemburg en in artikel 4 van de Nederlandse Wet Algemene Bepalingen. In andere landen is de regel ontwikkeld door de rechter, zonder hulp van enige tekst. Nergens is zij vaster geworteld dan in Engeland en Schotland. Natuurlijk zijn er uitzonderingen op de regel. Zo wordt zij nog al eens geacht niet van toepassing te zijn op wetten die de voorafgaande wet verklaren, op wetten betreffende de procedure en op wetten waarin aan particulieren voordelen worden toegekend. Het kan best zijn dat er niet dezelfde uniformiteit tussen de rechtsstelsels van de Lid-Staten bestaat ten aanzien van de uitzonderingen als ten aanzien van de regel zelf. Maar dit is in casu van geen belang. Met name behoeven wij niet na te gaan of verordening nr. 905/73 ongeldig kon worden geacht op grond van retroactiviteit voor zover daarbij de door Italiaanse exporteurs te betalen mcb's werden verlaagd en hun daardoor een voordeel werd toegekend.

Wat de lagere wetgeving betreft is er niet dezelfde eensgezindheid. De meest verbreide regel, die logisch ook het meest verenigbaar is met de op wetten toepasselijke regel, is dat lagere wetgeving alleen terugwerkende kracht mag hebben indien en voor zover de machtigingswet dit uitdrukkelijk of stilzwijgend toelaat. Dit schijnt zo te zijn in België (zie bij voorbeeld het arrest van de Raad van State in de zaak *De Paepe,* nr. 13 760 van 28. 10. 1969, AACE blz. 914), in Denemarken (zie Sørensen, „Statsfortfatningsret", 2° ed., blz. 218), in Frankrijk, waar echter onder bepaalde omstandigheden een andere door mij aanstonds te noemen regel

van toepassing is in de economische sfeer (zie P. Devolvé, „Le Principe de Non-Rétroactivité dans la Jurisprudence Economique de Conseil d'État", in „Mélanges offerts à Marcel Waline, Le Juge et le Droit Public", Deel II, blz. 357-360), in Italië (Landi & Potenza „Manuale di Diritto Amministrativo", 5° ed., blz. 41) en in Ierland (zie arrest van de Supreme Court in de zaak *Mc Grath and Harte* (1941, IR 68, blz. 77). Het is zeker de alom in het Verenigd Koninkrijk gehuldigde opvatting. Ik denk dat er daar geen rechterlijke uitspraak over is omdat de regel zo algemeen is aanvaard dat de auteurs van lagere wetgeving ervoor zorgen hiervan niet af te wijken. Het Nederlandse recht valt uit de toon doordat de Hoge Raad heeft beslist dat secundaire wetgeving terugwerkende kracht kan hebben tenzij de machtigingswet dit uitdrukkelijk verbiedt. De uitspraken van de Hoge Raad in die zin zijn echter door gezaghebbende schrijvers bekritiseerd en niet gevolgd door enkele lagere rechters die de meer algemeen aanvaarde regel hebben toegepast. Het Luxemburgse recht is onzeker op dit punt (zie P. Pescatore, „Introduction à la Science du Droit", blz. 317).

Ten slotte moet ik nog vermelden dat naar ik begrijp, het Duitse recht op dit punt overeenkomt met dat van de andere Lid-Staten aangezien krachtens artikel 80, lid 1, van de constitutie een wet waarbij tot vaststelling van lagere wetgeving wordt gemachtigd, de inhoud, het doel en de draagwijdte van de machtiging moet aangeven.

De door mij genoemde bijzondere Franse regel geldt wanneer het mogelijk is een tijdvak te onderkennen zoals een verkoopseizoen dat een zekere eenheid en ondeelbaarheid heeft. De Conseil d'État heeft beslist dat in een dergelijk geval de lagere wetgeving onder bepaalde omstandigheden terugwerkende kracht tot aan de aanvang van dat tijdvak mag hebben. Te denken ware aan toepassing van deze regel in het kader van de Gemeenschapswetgeving. Maar zij lijkt mij niet van belang in de onderhavige omstandigheden.

Afgezien van die bijzondere regel, is het volgens mij de vraag, wat het door het recht van de Lid-Staten geboden richtsnoer ons oplevert voor het Gemeenschapsrecht.

Hierover heb ik mijnerzijds geen twijfels. Indien een verdragsbepaling de Raad of de Commissie rechtstreeks machtigt tot het vaststellen van wettelijke regels, dan is dit analoog met een nationaal parlement dat bevoegd is tot het vaststellen van wetten. Voor zover het rechtmatig vertrouwen niet wordt geschonden, is de betrokken instelling vrij, wettelijke regels met terugwerkende kracht vast te stellen, maar verondersteld wordt dat zij dat niet doet. Haar handelingen zullen alleen worden geacht terugwerkende kracht te hebben indien en voor zover uit de tekst, uitdrukkelijk of stilzwijgend, een duidelijke bedoeling hiertoe blijkt. Wanneer de Commissie echter machtiging van de Raad nodig heeft om regels te geven, kan zij dit alleen doen binnen de grenzen van de uitdrukkelijk of stilzwijgend door de Raad verleende machtiging. Zij kan derhalve geen regels met terugwerkende kracht geven, tenzij daartoe door de Raad gemachtigd.

Indien wij dit in het onderhavige geval als criterium nemen, dan is het duidelijk dat noch artikel 6 van verordening nr. 974/71 noch artikel 27 van verordening nr. 805/68 enige uitdrukkelijke bevoegdheid voor de Commissie bevatten om regels met terugwerkende kracht vast te stellen. Kan de Raad worden geacht een dergelijke bevoegdheid stilzwijgend aan de Commissie te hebben verleend? Ik denk van niet. De mcb's of de aanpassingen daarop zijn niet van dien aard dat de Commissie bevoegd moet zijn deze met terugwerkende kracht vast te stellen.

De Commissie verklaarde in haar schriftelijke opmerkingen dat zij in de periode februari-maart 1973 tot een regeling met terugwerkende kracht was overgegaan omdat de gebeurtenissen zich zo snel

voltrokken dat haar diensten moeite hadden deze bij te houden. Op 1 februari werden de landbouwverordeningen toepasselijk op de nieuwe Lid-Staten, op 13 februari was er een devaluatie van de dollar, op dezelfde dag trok Italië zich terug uit de overeenkomst van Bazel, op 1 maart werden enkele valutamarkten gesloten en op 19 maart was er een revaluatie van de DM. Ik onderschat de druk van deze kort op elkaar volgende gebeurtenissen op de diensten van de Commissie niet. Maar het feit dat zij plaats hadden kan niet tot de conclusie leiden dat de Raad op een eerder tijdstip de Commissie zou hebben gemachtigd met betrekking tot mcb's of aanpassingen daarvan regels met terugwerkende kracht te geven. Maar al te vaak wordt op nationaal niveau de bevoegdheid om regels met terugwerkende kracht te geven niet gebruikt omdat de uitoefening daarvan wordt vereist door de aard van het op te lossen probleem, maar eenvoudig om het leven voor de executieve gemakkelijker te maken. Het zou betreurenswaardig zijn indien die praktijk ingang zou vinden op het Gemeenschapsniveau.

Ik concludeer derhalve dat de door de Giudice Conciliatore te Rome aan Uw Hof gestelde vragen worden beantwoord als volgt:

1. Verordening nr. 905/73 was ongeldig voor zover zij van toepassing was op importen in Italië vóór 7 april 1973.

2. Voor het overige is uit het onderzoek van de vragen niet gebleken dat deze verordening of verordening nr. 648/73 ongeldig was.