ARREST VAN HET HOF
VAN 27 APRIL 1978 [1]

Firma Hellmut Stimming KG
tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

Zaak 90/77

Samenvatting

1. *Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Wijziging van een verordening — Beginsel van bescherming van gerechtvaardigd vertrouwen — Toepassing — Voorwaarden*

2. *Gemeenschappelijk douanetarief — Tariefpost — Wijziging — Bindend tariferingsadvies — Verwachtingen van belanghebbenden — Inachtneming — Geen verplichting*

1. Bij de wijziging van een landbouwverordening is bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen met name geboden wanneer een handelaar de bevoegde instanties nog onder de oude regeling heeft meegedeeld voornemens te zijn in een periode die zich tot na de invoering van de nieuwe regeling uitstrekt, bepaalde transacties te verrichten, en zich daartoe — eventueel onder waarborgstelling — onherroepelijk heeft verbonden.

2. Een ten overvloede afgegeven tariferingsadvies, dat zuiver abstract van aard is — dat wil zeggen niet gerelateerd aan een bepaalde transactie — brengt voor de gemeenschapsinstanties niet de verplichting mee bij noodzakelijk geachte veranderingen in de betrokken wettelijke regeling rekening te houden met verwachtingen die door een dergelijk stuk bij de belanghebbenden kunnen zijn gewekt.

In de zaak 90/77,

FIRMA HELLMUT STIMMING KG, te Witten/Ruhr (Bondsrepubliek Duitsland), ten deze vertegenwoordigd door D. Ehle, U. C. Feldmann en U. Wiemann, advocaten te Keulen, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Jansen-Housse, deurwaarder aldaar, rue Aldringen 21,

verzoekster,

1 — Procestaal: Duits.

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Kalbe, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot schadevergoeding,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, M. Sørensen en G. Bosco, kamerpresidenten, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten van de zaak, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en de schriftelijke behandeling

Op 15 februari 1977 sloot de firma Hellmut Stimming een contract met de Roemeense onderneming voor buitenlandse handel Prodexport voor de levering van 450 000 kg gemarineerd vlees („Sauerbraten") ter waarde van in totaal DM 2 225 000. De kostprijs van de waar was berekend op DM 660 per 100 kg, inclusief 26 % invoerrechten ten bedrage van DM 130.

In 1975 had Stimming een bindend tariferingsadvies verkregen van de Oberfinanzdirektion München, waarbij de waar was ingedeeld onder post 16.02 B III b) 1 van het gemeenschappelijk douanetarief (GDT).

Een eerste partij van 10 ton gemarineerd vlees werd op 25 maart 1977 te Passau ingeklaard. Deze partij behoorde niet tot de contractueel af te nemen 450 ton en was bedoeld om de markt te testen.

Op 14 februari 1977 stelde de Raad verordening (EEG) nr. 425/77 vast tot wijziging van verordening (EEG) nr. 805/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, en tot aanpassing van verordening (EEG) nr. 827/68 alsmede van verordening (EEG) nr. 950/68 betreffende het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 61 van 1977, blz. 1). De oude onderverdeling 16.02 B III b) 1 GDT werd daarbij in tweeën gesplitst: onderverdeling 16.02 B III b) 1 *aa* betreft *niet-gekookte of gebakken* vleesbereidingen, terwijl onderverdeling 16.02 B III b) 1 *bb* betrekking heeft op de overige bereidingen. Met ingang van 1 april 1977 werden niet-gekookte of gebakken bereidingen onderworpen aan heffingen en aan een monetair compenserend bedrag.

Eerst op 4 april 1977 vernam Stimming uit de Bundesanzeiger van 2 april van deze wijzigingen. Op dezelfde datum deelde de Oberfinanzdirektion München haar onder verwijzing naar verordening nr. 425/77 mee, dat het bindende tariferingsadvies was vervallen. Ten gevolge van een en ander werd blijkens de navolgende berekening de kostprijs van de waar verdubbeld:

koopprijs	DM	500,—
20 % invoerrechten	DM	100,—
heffing	DM	542,54
monetair compenserend bedrag	DM	67,57
totaal	DM	1 210,11

Stimming beëindigde onmiddellijk de invoer van het gemarineerde vlees en werd vervolgens door Prodexport aangesproken voor een schadevergoeding van DM 495 000 wegens niet-nakoming van het contract.

Bij brieven van 12 en 22 april 1977 verzocht Stimming de Commissie maatregelen vast te stellen als bedoeld in artikel 7 van verordening nr. 425/77, dat bepaalt:

„Indien overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn ter vergemakkelijking van de toepassing van deze verordening, met name indien deze toepassing met ingang van de vastgestelde datum voor bepaalde produkten op aanmerkelijke moeilijkheden zou stuiten, worden deze maatregelen vastgesteld volgens de procedure van artikel 27. Zij zijn van toepassing tot en met 31 december 1977."

De Commissie wees het verzoek om overgangsmaatregelen af bij brief van 3 juni 1977.

Stimming stelde daarop beroep tegen de Commissie in op grond van artikel 215 tweede alinea, EEG-Verdrag. Het verzoekschrift is ter griffie van het Hof ingeschreven op 21 juli 1977.

Bij haar op 7 november 1977 ingediende memorie van repliek deelde verzoekster mee ook de Raad van de Europese Gemeenschappen in het geding te willen betrekken. Het Hof besloot bij beschikking van 10 november 1977 dat de repliek niet ter kennis van de Raad zou worden gebracht, omdat het Reglement voor de procesvoering een dergelijke wijziging in de persoon van de verweerder niet toestaat.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft evenwel de Commissie verzocht enkele documenten over te leggen.

II — Conclusies van partijen

In haar verzoekschrift concludeert verzoekster dat het den Hove behage:

1. te verstaan dat verweerster is gehouden aan verzoekster als schadevergoeding de nakoming van het contract van 15 februari 1977 te waarborgen;

2. subsidiair, te verstaan dat verweerster is gehouden verzoekster de uit de niet-nakoming van het contract van 15 februari 1977 voortvloeiende schade te vergoeden;

3. verweerster te veroordelen in de kosten van het geding.

In haar repliek heeft verzoekster, met vermeerdering van eis, geconcludeerd dat het den Hove behage:

1. te verstaan dat verweerster is gehouden, als vergoeding van de door haar veroorzaakte schade, de heffingvrije invoer toe te staan van de in het contract van 15 februari 1977 genoemde hoeveelheid gemarineerd vlees en de Bondsrepubliek Duitsland bij beschikking op te dragen bedoelde hoeveelheid gemarineerd vlees vrij van heffing tot het vrije verkeer toe te laten;

2. Subsidiair,

   a) te verstaan dat de Gemeenschap is gehouden verzoekster de schade te vergoeden die zij heeft veroorzaakt door de uitvoering van het contract van 15 februari 1977 te verhinderen;

   b) meer subsidiair, de Gemeenschap te veroordelen tot betaling aan verzoekster van een bedrag van DM 787 500, vermeerderd met 8 % rente vanaf het tijdstip waarop de schade is ontstaan.

In haar verweerschrift concludeert de Commissie dat het den Hove behage:

1. de primaire vordering niet-ontvankelijk te verklaren;

2. de subsidiaire vordering gedeeltelijk niet-ontvankelijk te verklaren en als ongegrond in haar geheel af te wijzen;

3. verzoekster te verwijzen in de kosten van het geding.

III — Middelen en argumenten van partijen

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Volgens de *Commissie* is de in het verzoekschrift vervatte primaire vordering niet-ontvankelijk.

In casu is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 38, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering, aangezien uit het verzoekschrift niet duidelijk blijkt wat verweerster zou moeten doen of niet doen ingeval zij overeenkomstig de formulering van het verzoekschrift zou worden veroordeeld. Verzoekster vraagt te worden bevrijd van de verplichting om een heffing te betalen, dat wil zeggen, zij wenst een financiële belemmering te zien weggenomen — niet voor de nakoming van het contract, maar voor de invoer en verkoop van de waar in de Gemeenschap. Dit is wat anders dan „het waarborgen van de nakoming van het contract".

De enige beroepsweg die in casu openstaat, is die van artikel 175 EEG-Verdrag.

Verzoekster heeft geen belang bij een declaratoire uitspraak, omdat zij reeds thans een beroep ter verkrijging van een veroordelend vonnis kan instellen. Om dezelfde reden zij geen belang bij de subsidiaire vordering van het verzoekschrift, omdat zij reeds thans in staat is haar schade te berekenen en een beroep tot schadevergoeding in te stellen.

Verzoekster repliceert dat een beroep op grond van artikel 175 van het Verdrag reeds is uitgesloten omdat de Commissie haar standpunt ten aanzien van verzoeksters brieven heeft meegedeeld.

Een beroep tot schadevergoeding overeenkomstig artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag is een zelfstandige en van artikel 173 onafhankelijke actie, en hetzelfde geldt voor artikel 175.

Wat een herstel van de oorspronkelijke toestand betreft, meent verzoekster dat een beschikking van de bevoegde instel-

ling zoals omschreven in haar conclusies in de memorie van repliek, zeer wel denkbaar is. Verzoekster is zich ervan bewust dat zij enkel een maatregel kan verlangen die op haar eigen situatie betrekking heeft en die wordt getroffen in een vorm welke in overeenstemming is met het Verdrag. Het merendeel van de schrijvers aanvaardt de mogelijkheid een dergelijk bevel in de vorm van een beschikking te geven, en dit moet met name mogelijk worden geacht wanneer het erom gaat de bescherming van rechtmatige belangen te waarborgen. De Commissie dient de mogelijkheid te hebben gerezen moeilijkheden op billijke wijze op te lossen door in een bijzonder geval een Lid-Staat een bepaalde handelwijze voor te schrijven. Wijst men deze bevoegdheid af, dan blijft er een lacune in de rechtsbescherming.

Verzoekster heeft geen schadevergoeding gevorderd, doch wenst slechts te zien vastgesteld dat de Commissie gehouden is iets te doen, want zij gaat ervan uit dat de Commissie aan een desbetreffende declaratoire uitspraak van het Hof gevolg zal geven.

Verzoekster meent belang te hebben bij de in de repliek omschreven declaratoire uitspraak. Subsidiair heeft zij niettemin haar beroep aangevuld met een vordering tot schadevergoeding.

Volgens *verweerster* is de hoofdvordering in de repliek een verzoek om een declaratoire uitspraak en als zodanig niet-ontvankelijk.

In haar repliek ziet verzoekster uitdrukkelijk ervan af rechtstreeks de veroordeling van verweerster tot het geven van een beschikking van het bedoelde type te vorderen. Zij blijft bij haar vordering ter verkrijging van een declaratoire uitspraak van algemene aard, houdende dat verweerster verplicht is de Duitse douane opdracht te geven op de door verzoekster in te voeren waar geen heffing toe te passen.

Als het Hof deze vordering zou toewijzen, zou verweerster niet weten hoe een dergelijk arrest uit te voeren.

Een vordering ter verkrijging van een declaratoire uitspraak is beperkt tot haar voorwerp, dat wil zeggen de voorlopige vaststelling van een rechtstoestand die eventueel uitgangspunt en grondslag kan vormen voor een latere vordering ter verkrijging van een veroordelend vonnis. Zij is dus overbodig waar de prestatie zelf kan worden gevorderd en de wederpartij rechtstreeks kan worden veroordeeld iets te doen of niet te doen.

In het onderhavige geval zou een declaratoire uitspraak de voor verweerster allesbeheersende vraag openlaten of zij via een vordering van schadevergoeding kan worden gedwongen een inhoudelijk tot in bijzonderheden omschreven beschikking tegenover derden te geven, dan wel een schadevergoeding in geld moet betalen.

De primaire vordering zou ook niet ontvankelijk zijn als zij geformuleerd was als een vordering ter verkrijging van een veroordelend vonnis. In het stelsel van rechtsbescherming van het Verdrag kunnen vorderingen tot nietigverklaring van een belastende of verkrijging van een begunstigende rechshandeling in de zin van artikel 189 enkel worden ingesteld volgens de procedure van artikel 173 of artikel 175 EEG-Verdrag. Artikel 215, lid 2, heeft enkel een zelfstandige, noodzakelijke en zinvolle functie op het gebied van de geldelijke schadevergoeding, waarvoor de artikelen 173 en 175 niet zijn geschreven.

Evenmin kan de wetgever via een vordering in rechte worden gedwongen inhoudelijk nauwkeurig omschreven wijzigingen in wettelijke regelingen aan te brengen, en aldus door herstel van de oorspronkelijke toestand de schade ongedaan te maken.

Ten gronde

Verzoekster stelt dat de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld en ten onrechte geen gebruik van haar bevoegdheid heeft gemaakt.

Ingevolge artikel 7 van verordening nr. 425/77 kon zij immers overgangsmaatregelen vaststellen voor individuele gevallen waarin de toepassing van die verordening tot onbillijkheden zou leiden. Zij is gehouden zo nodig ook gebruik te maken van haar verordenende bevoegdheid wanneer het erom gaat het vertrouwensbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling te doen eerbiedigen.

Subsidiair doet verzoekster haar vordering tot schadevergoeding steunen op het beginsel dat het gewettigd vertrouwen bescherming verdient; in het bijzonder bij wijzigingen in het douanetarief verlangt dit beginsel het inachtnemen van een overgangsperiode. Dit volgt uit de rechtspraak van het Hof.

Of een overgangsperiode lang genoeg is, moet aan het concrete geval worden getoetst. In casu zou een overgangsperiode van negen maanden volstrekt noodzakelijk zijn geweest, zoals ook in artikel 7 van verordening nr. 425/77 is geregeld.

Verzoekster heeft de wijziging van tariefpost 16.02 B III b) 1 niet kunnen voorzien. Zij heeft — en mocht — zich verlaten op het gegeven bindende tariferingsadvies in samenhang met het gemeenschappelijk douanetarief.

Daarenboven blijkt zowel uit de considerans als uit artikel 7 van verordening nr. 425/77 dat geen dwingend algemeen belang aan de toepassing van een overgangsregeling voor definitief afgesloten contracten in de weg stond. Gemarineerd vlees is niet een speciaal gecreeerd produkt, maar als zodanig algemeen bekend; het leent zich er ook niet toe vlees van post 02.01 GDT te vervangen, wat volgens de considerans van verordening nr. 425/77 moest worden verhinderd.

Verordening nr. 425/77 is in strijd met de door de GATT tot stand gebrachte consolidatie. Voor een aanzienlijke beperking van de waren die onder tariefpost 16.02 B III b) vallen, was goedkeuring in het kader van de GATT of een gedeeltelijke ongedaanmaking van de consolidatie nodig geweest.

De belastingen op gemarineerd vlees zijn buitensporig hoog en volstrekt prohibitief; zij zijn uit dien hoofde in strijd met de artikelen 39 en 110 EEG-Verdrag alsook met het proportionaliteits- en non-discriminatiebeginsel. De gemeenschapsorganen hebben bij de gemeenschappelijke marktordening voor rundvlees de doelstellingen van de artikelen 39 en 110 EEG- Verdrag niet tegelijk nagestreefd, doch hun beleid in deze sector veeleer gericht op de verhoging van het inkomen van de landbouwbevolking (artikel 39, lid 1, sub b) en daarmee afstand gedaan van elke handelingsvrijheid en van elke mogelijkheid om de andere doelstellingen op korte en lange termijn te verwezenlijken.

Ingevolge artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag dient de Gemeenschap overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de Lid-Staten de door de instellingen veroorzaakte schade te vergoeden. De schade kan ook ongedaan worden gemaakt door het herstel van de oorspronkelijke toestand. Ook dit rechtsbeginsel hebben de Lid-Staten gemeen.

Volgens *verweerster* ontbeert het beroep iedere rechtsgrondslag.

Een door de Raad vastgestelde regeling kan niet worden gewijzigd door verweerster; zij is voor haar evenzeer bindend als voor derden. Als verzoekster de wettigheid van de heffingregeling van verordening nr. 425/77 wil betwisten, dan moet zij de Raad aanspreken: deze is als autonoom wetgevend orgaan van de Gemeenschap zelf verantwoordelijk voor de wettigheid van zijn normatieve handelingen, en niet de Commissie.

Volgens de regeling van verordening nr. 805/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 825/77, heeft verweerster alleen tot taak de heffingen op basis van de vastgestelde criteria te berekenen, maar zij is niet bevoegd individuele importeurs bij-

zondere voordelen toe te kennen in de vorm van een vrijstelling van de door hen verschuldigde heffing.

Artikel 17 van verordening nr. 805/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 425/77, bepaalt dat „deze verordening wordt toegepast met inachtneming van de verplichtingen welke voortvloeien uit overeenkomsten die de Gemeenschap op internationaal vlak binden". Tot de in dit artikel bedoelde verplichtingen behoren ook die welke zijn aangegaan in het kader van de GATT.

Er is echter geen enkele GATT-bepaling waarop verzoekster zich tegenover verweerster rechtstreeks zou kunnen beroepen en waaraan zij een recht zou kunnen ontlenen waren vrij van heffing in te voeren. Verzoekster heeft trouwens geen specifieke GATT-bepaling weten te noemen waarop in casu inbreuk zou zijn gemaakt.

Bij post 16.02 B III b) 1 gaat het om een oude consolidatie, die enkel betrekking heeft op rundvleesconserven, met name van het „corned beef"- type, en op bereidingen van gekookt of gebakken rundvlees. De aanvankelijk ruimere toepassing van het conventionele invoerrecht op alle produkten van genoemde post was een eenzijdige concessie van de Gemeenschap, die sinds 1975 door de invoering van vrijwaringsmaatregelen geleidelijk is ingetrokken.

Artikel 7 van verordening nr. 425/77 laat verweerster om redenen van administratieve doelmatigheid een zekere beoordelingsvrijheid. Het criterium van de vertrouwensbescherming zou enkel tot het treffen van bijzondere overgangsmaatregelen nopen wanneer de nieuwe regeling, zonder dat een dwingend openbaar belang dat eist, onmiddellijk en op onvoorzienbare wijze zou ingrijpen in het bestaan of de afwikkeling van rechsbetrekkingen tussen handelaars. Dit is in casu evenwel niet het geval.

Verweerster geeft een overzicht van de ontwikkeling op het onderhavige gebied (punt 5 en 6 van het verweerschrift) en betoogt dat het „gat" in de bescherming naar buiten van de rundvleesmarkt, dat het gevolg was van het formeel-schematische onderscheid tussen vers vlees van post 02.01 en vleesbereidingen van post 16.02 B III b) 1, de laatste twee jaar met behulp van vrijwaringsmaatregelen is gedicht. Verzoekster zegt zelf dat de door haar ingevoerde proefpartij gemarineerd vlees uit Roemenië is geïmporteerd onder de koppelingsregeling van verordening nr. 76/76, waarbij de afgifte van invoercertificaten voor produkten van post 16.02 B III b) 1 afhankelijk is gesteld van de aankoop van een hoeveelheid interventievlees. Hoewel zij zuiver formeel gezien voor die invoer geen heffing was verschuldigd, heeft zij feitelijk wel een heffing betaald; deze was namelijk begrepen in de koopprijs die zij aan het interventiebureau heeft voldaan voordat zij het vereiste invoercertificaat verkreeg. Die prijs was opzettelijk hoger gesteld om op die wijze de heffing te innen die om formeeltechnische redenen niet rechtstreeks werd toegepast.

Verordening nr. 425/77 heeft niet slechts materieel weinig verandering gebracht in de invoervoorwaarden, maar het was ook zonder meer te voorzien dat de daarin vervatte regeling er spoedig zou komen. Niemand mocht erop rekenen dat de Raad weer een gat zou openen dat verweerster in twee jaar met veel moeite had gedicht.

Een verstandig koopman zou ofwel er tijdig voor hebben gezorgd een voldoende aantal invoervergunningen volgens de vrijwaringsregeling te bezitten, ofwel met het afsluiten van omvangrijke en na 1 april 1977 af te wikkelen contracten hebben gewacht tot er zekerheid bestond omtrent de dan geldende invoervoorwaarden. Dat de nieuwe heffingregeling per 1 april 1977 van kracht zou worden, is tijdig bekendgemaakt bij verordening nr. 3117/76 (PB L 352 van 1976, blz. 14).

Een bindend tariferingsadvies kan naar zijn aard geen garantie zijn met betrek-

king tot de aard en het bedrag van de invoerrechten die bij import van de produkten waarop het advies betrekking heeft, zullen worden geheven. Verweerster is in principe niet aansprakelijk voor dergelijke adviezen van een nationale instantie. Bovendien was het advies waarop verzoekster zich beroept, al twee jaar oud toen het onderwerpelijke contract werd afgesloten.

Volgens verweerster meent verzoekster met het door haar uitgevonden produkt — bereid „gemarineerd vlees" — aan de toepassing van de invoerregeling te kunnen ontkomen en dankzij het aldus behaalde prijsvoordeel de consument te kunnen verleiden haar produkt te kopen in plaats van normaal braadvlees. Verzoekster probeert juist dat te doen wat de litigieuze heffing dient te verhinderen.

Verweerster is op grond van het beginsel van de vertrouwensbescherming niet verplicht de door verzoekster gevorderde vrijstelling van de heffing te verlenen. Mitsdien is zij ook niet gehouden in plaats daarvan schadevergoeding te betalen.

Bij repliek betoogt *verzoekster* dat zo de betrokken verordening gedeeltelijk onwettig zou zijn, ook de Commissie aansprakelijk is omdat artikel 1, lid 1, sub a, en artikel 9 op haar voorstel in verordening nr. 425/77 zijn opgenomen.

Artikel 17 van verordening nr. 805/68 houdt hetzelfde in als artikel 10 van verordening nr. 2759/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PB L 282 van 1975, blz. 1); het bepaalt dat „de heffingen op de produkten ... waarvoor de hoogte van het douanerecht in het kader van de GATT is geconsolideerd, beperkt (worden) tot het uit deze consolidatie voortvloeiende recht."

Het noemen van specifieke GATT-voorschriften is niet nodig, omdat de consolidatie in het kader van de GATT voorwerp is van de bepalingen van verordening nr. 805/68 juncto het gemeenschappelijk douanetarief.

Verweerster wil de betrokken tariefpost *thans* alldus uitleggen, dat die consolidatie enkel geldt voor rundvleesconserven, inzonderheid van het „corned beef"-type, alsmede voor gekookte en gebakken bereidingen van rundvlees. Volgens verzoekster heeft consolidatie van het invoerrecht betrekking op een bepaalde *tariefpost,* zodat zij voor alle tot die post behorende produkten dient te gelden. De gemeenschapsinstellingen zijn niet bevoegd de inhoud van een geconsolideerde tariefpost willekeurig te beperken.

Volgens de Toelichtingen op de Nomenclatuur van de Internationale Douaneraad, die voor de Gemeenschap bindend zijn, behoort gemarineerd vlees tot de geconsolideerde tariefpost 16.02. Arrest van 19 november 1975 (zaak 38/75, Douaneagent Nederlandse Spoorwegen t. Inspecteur der invoerrechten en accijnzen, Jurispr. 1975, blz. 1450).

De heffingregeling past volstrekt niet voor gemarineerd vlees. Het rundvlees in dit produkt is verwerkt vlees en er zijn bepaalde ingrediënten aan toegevoegd, zodat de waarde ervan niet op één lijn kan worden gesteld met die van rundvlees. De heffingregeling kan mitsdien niet van toepassing zijn op dit produkt.

Artikel 7 van verordening nr. 425/77 is niet in de eerste plaats door „redenen van administratieve doelmatigheid" ingegeven. Er is veeleer sprake van aanmerkelijke *moeilijkheden voor bepaalde produkten,* en deze doen zich in casu voor. Daarenboven is verweerster in het algemeen gehouden bijzondere overgangsmaatregelen vast te stellen. Aangezien aan alle daartoe te stellen voorwaarden is voldaan, dient het beginsel van de vertrouwensbescherming zonder meer toepassing te vinden. Zou men verweerster geloven, dan zou de Gemeenschap enkel aansprakelijk zijn indien haar beslissing misbruik van bevoegdheid oplevert.

De nieuwe onderverdeling van post 16.02 B III b) 1 was voor verzoekster

niet te voorzien. De op 25 maart 1977 geïmporteerde partij vlees is *zonder invoervergunning* ingevoerd en belast met een recht van 26 %. Uit verordening nr. 3117/76 bleek alleen dat de vrijwaringsmaatregelen zouden worden afgeschaft en dat de normale invoerregeling weer van kracht zou worden. Verweerster heeft daarmee vertrouwen gewekt waarop verzoekster zich bij haar verder gedrag mocht baseren.

Bij dupliek merkt *verweerster* vooreerst op dat zij volgens artikel 7 van verordening nr. 425/77 na 31 december 1977 geen overgangsmaatregelen meer kan vaststellen. De desbetreffende vordering is mitsdien ongegrond.

Verweerster zou slechts tot schadevergoeding in geld zijn gehouden indien zij rechtens verplicht was de door verzoekster gevraagde beschikking te geven.

Deze verplichting vloeit echter niet voort uit artikel 7 van verordening nr. 425/77. Ook als er sprake zou zijn van misbruik van bevoegdheid, kan een verplichting tot het geven van die beschikking niet eruit worden afgeleid. Aan die voorwaarde zou alleen zijn voldaan, als enige andere handeling van verweerster willekeurig, kennelijk onjuist en volstrekt ongerechtvaardigd zou zijn geweest. Verweerster heeft reeds in bijzonderheden uiteengezet waarom zij aan de wens van verzoekster niet heeft willen voldoen.

Ook in de individuele situatie van verzoekster is geen enkele grond te vinden om haar de gevraagde eenzijdige invoervoordelen toe te staan.

Wanneer verzoekster de rechtmatigheid van het bestaande heffingstelsel in geding brengt, betwist zij tevens de rechtskracht van verordening nr. 425/77 in haar geheel. Als deze verordening niet geldig is, is artikel 7 het evenmin, en daarmee zou de enige bepaling waarop verweerster een vrijstelling van de heffing had kunnen baseren, wegvallen.

Een ontheffing op grond van bescherming van gerechtvaardigd vertrouwen is niet mogelijk, omdat aan de daartoe vereiste voorwaarden niet is voldaan. De handelaars hebben rekening te houden met de bestaande invoerregelingen. Een afwijking van een gemeenschapsregeling uit hoofde van vertrouwensbescherming is enkel mogelijk wanneer vroegere gemeenschapsbepalingen of -handelingen een gerechtvaardigd vertrouwen konden wekken.

Men dient vast te stellen dat verzoekster zich niet heeft verlaten op de handhaving van een voor haar gunstige regeling. Toen zij het contract met haar Roemeense leverancier afsloot, heeft zij geen rekening gehouden met de invoerregeling van de gemeenschappelijke marktordening voor rundvlees.

Hoogstens heeft zij gehoopt dat de op dat moment nog bestaande invoerbeperkingen door een volledig vrije invoerregeling voor gemarineerd vlees zouden worden vervangen.

In verordening nr. 3117/76 heeft verweerster enkel de aandacht erop gevestigd dat de vrijwaringsmaatregelen per 1 april 1977 zouden vervallen. Deze mededeling moest niet per se in de door verzoekster veronderstelde zin worden opgevat, namelijk als zouden de produkten van post 16.02 B III b) 1 wederom op sedert lang vervallen voorwaarden kunnen worden ingevoerd. Verzoekster is de enige die die mededeling op deze wijze zegt te hebben begrepen.

IV — Mondelinge behandeling

Overwegende dat partijen ter terechtzitting van 23 februari 1978 mondelinge opmerkingen hebben gemaakt;

dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 maart 1978 conclusie heeft genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat verzoekster bij op 21 juli 1977 ter griffie ingeschreven verzoekschrift een beroep tot schadevergoeding krachtens de artikelen 178 en 215 EEG-Verdrag heeft ingesteld tegen de Commissie;

dat zij op 15 februari 1977 een contract heeft gesloten met de Roemeense onderneming voor buitenlandse handel Prodexport betreffende de levering van 450 000 kg gemarineerd vlees („Sauerbraten") en zich benadeeld acht door de vaststelling van verordening (EEG) nr. 425/77 van de Raad van 14 februari 1977 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 805/78 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees alsmede van verordening (EEG) nr. 950/68 betreffende het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 61 van 1977, blz. 1);

dat bij deze verordening de invoerregeling, met name ten aanzien van de berekening van de heffing, is gewijzigd en voorts de produkten van de bij artikel 5, lid 7, der verordening nieuw ingevoerde onderverdeling 16.02 B III b) 1 aa door wijziging van artikel 9, tweede alinea, van verordening nr. 805/68 onder de heffingregeling zijn gebracht, zulks op grond van de overweging „dat bepaalde produkten, die worden aangeboden als ‚bereidingen van vlees' van onderverdeling 16.02 B III b) 1 van het gemeenschappelijk douanetarief, uitsluitend zijn gecreëerd om te ontkomen aan de toepassing van de heffingen; dat het nodig is een betere omschrijving te geven van de produkten die vrij van heffingen kunnen worden ingevoerd, ten einde te voorkomen dat produkten die vlees van post 02.01 van het gemeenschappelijk douanetarief kunnen vervangen, vrij van heffingen worden ingevoerd";

dat deze wijziging van de regeling per 1 april 1977 in werking is getreden;

2 Overwegende dat de produkten waarop bovenbedoeld contract van 15 februari 1977 betrekking heeft, tot de nieuwe onderverdeling 16.02 B III b) 1 aa behoren, zodat de gewijzigde heffingregeling erop van toepassing is;

dat deze produkten, waarover onder de oude regeling een invoerrecht van 26 % ad valorem verschuldigd was — behoudens toepassing sedert verscheidene jaren van vrijwaringsmaatregelen —, thans zijn onderworpen aan een invoerrecht van 20 % alsmede aan een heffing die op het in casu relevante tijdstip meer dan 100 % van de aankoopprijs bedroeg;

dat verzoekster zich tot de Commissie heeft gewend met het verzoek om toepassing te haren gunste van artikel 7 van verordening nr. 425/77, bepa-

lende: „Indien overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn ter vergemakkelijking van de toepassing van de vastgestelde datum voor bepaalde produkten op aanmerkelijke moeilijkheden zou stuiten, worden deze maatregelen vastgesteld volgens de procedure van artikel 27 (van verordening nr. 805/68). Zij zijn van toepassing tot en met 31 december 1977";

dat toen de Commissie de gevraagde maatregelen niet trof, verzoekster het onderhavige beroep tot schadevergoeding heeft ingesteld, dat volgens de formulering in de repliek ertoe strekt te doen vaststellen „dat verweerster is gehouden, als vergoeding van de door haar veroorzaakte schade, de heffingvrije invoer toe te staan van de in het contract van 15 februari 1977 genoemde hoeveelheid gemarineerd vlees en de Bondsrepubliek Duitsland bij beschikking op te dragen bedoelde hoeveelheid gemarineerd vlees vrij van heffing tot het vrije verkeer toe te laten";

dat subsidiair wordt gevorderd „te verstaan dat de Gemeenschap is gehouden verzoekster de schade te vergoeden die zij heeft veroorzaakt door de uitvoering van het contract van 15 februari 1977 te verhinderen", en meer subsidiair, „de Gemeenschap te veroordelen tot betaling aan verzoekster van een bedrag van DM 787 500, vermeerderd met 8 % rente vanaf het tijdstip waarop de schade is ontstaan";

3 Overwegende dat de Commissie, verweerster in het onderhavige geding, concludeert dat de primaire vordering niet-ontvankelijk worde verklaard, en de subsidiaire vordering gedeeltelijk niet-ontvankelijk en ongegrond in haar geheel;

4 Overwegende dat waar de primaire vordering en de subsidiaire vorderingen op dezelfde rechtsgrondslag steunen, het raadzaam voorkomt eerst de gegrondheid van het beroep te onderzoeken;

5 Overwegende ten aanzien van de gegrondheid van het beroep, dat vooreerst moet worden onderzocht of er een oorzakelijke samenhang bestaat tussen de gestelde schade en de handelwijze van de Commissie;

dat de Commissie wordt verweten de haar bij artikel 7 van verordening nr. 425/77 verleende bevoegdheid niet in de door verzoekster gewenste zin te hebben uitgeoefend;

dat zij inzonderheid in het beginsel betreffende de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen grond had moeten vinden om tijdelijke uitzonderingen op de nieuwe regeling mogelijk te maken, voor het geval importeurs

die reeds invoerverplichtingen hadden aangegaan, door een onvoorzienbare wijziging van de regeling zouden worden overvallen;

6 Overwegende dat artikel 7 weliswaar uitdrukkelijk niet betrekking heeft op moeilijkheden die voor de belanghebbenden uit de toepassing van de nieuwe regeling kunnen voortvloeien, maar veeleer op moeilijkheden van administratieve aard die zich voor de met die toepassing belaste instanties kunnen voordoen, doch niettemin dit artikel voldoende ruim is geformuleerd om de Commissie in staat te stellen eventueel maatregelen ter bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen van het bedrijfsleven vast te stellen wanneer dat vertrouwen door de ingevoerde wijziging zou kunnen worden geschonden;

dat een dergelijke bescherming met name is geboden ingeval een handelaar de bevoegde instanties nog onder de oude regeling heeft meegedeeld voornemens te zijn in een periode die zich tot na de invoering van een nieuwe regeling uitstrekt, bepaalde transacties te verrichten, en zich daartoe — eventueel onder waarborgstelling — onherroepelijk heeft verbonden;

dat evenwel de Commissie ten deze reeds overgangsmaatregelen had vastgesteld bij verordening nr. 3117/76 van 21 december 1976 tot wijziging en intrekking van de regelingen voor de koppeling, die in het kader van de vrijwaringsmaatregelen in de sector rundvlees door de verordeningen (EEG) nr. 76/76 en (EEG) nr. 223/76 werden ingesteld (PB L 352 van 1976, blz. 14), welke in duidelijke bewoordingen een wijziging van het toenmalige stelsel per 1 april 1977 aankondigde;

dat immers artikel 5 van die verordening bepaalt dat „de verordeningen (EEG) nr. 76/76 en (EEG) nr. 223/76 met ingang van 1 april 1977 (worden) ingetrokken. Zij blijven evenwel van toepassing voor de transacties welke voortvloeien uit de tot en met de derde maandag van de maand maart 1977 ingediende offertes voor de aankoop van interventievlees";

dat door de bekendmaking in het Publikatieblad (PB L 352 van 22 december 1976, blz. 14) zowel van die kennisgeving aan de belanghebbende handelaars als van de voortgezette toepasselijkheid van de oude regeling ten gunste van eenieder die, vóór een bepaald tijdstip, het voornemen te kennen had gegeven daarvan voor lopende transacties gebruik te willen maken, de Commissie dus reeds overgangsmaatregelen had vastgesteld, zodat de noodzaak om dat krachtens vorenaangehaald artikel 7 van verordening nr. 425/77 te doen, was weggevallen;

7 Overwegende daarenboven dat de Commissie mocht aannemen dat de splitsing van de oude onderverdeling 16.02 B III b) 1 in twee nieuwe onderverde-

lingen alsook de toepassing van de heffingregeling op de produkten van de eerste van deze nieuwe onderverdelingen niet tot schending van het gerechtvaardigd vertrouwen van de handelaars kon leiden;

dat immers deze wijzigingen reeds waren aangekondigd door de vroegere regeling betreffende de vrijwaringsmaatregelen in de betrokken sector;

dat men ten deze bij wijze van voorbeeld slechts behoeft te wijzen op verordening nr. 610/75 van de Commissie van 7 maart 1975 betreffende vrijwaringsmaatregelen voor bepaalde rundvleesprodukten van onderverdeling 16.02 B III b) 1 van het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 63 van 1975, blz. 37), verordening nr. 76/76 van de Commissie van 16 januari 1976 tot instelling van een regeling voor de koppeling van de invoer van produkten van de sector rundvlees in het kader van de vrijwaringsmaatregelen aan de verkoop van rundvlees uit interventievoorraden (PB L 10 van 1976, blz. 21), verordening nr. 223/76 van de Commissie van 30 januari 1976 tot instelling van een regeling voor de koppeling van de invoer van produkten van de sector rundvlees in het kader van vrijwaringsmaatregelen aan de verkoop van rundvleesconserven uit interventievoorraden (PB L 26 van 1976, blz. 59) en op de reeds genoemde verordening nr. 3117/76;

dat in de derde overweging van verordening nr. 610/75 en in de tiende overweging van verordening nr. 76/76 de geleidelijke ontwikkeling werd geconstateerd van nieuwe invoerstromen voor bepaalde produkten van onderverdeling 16.02 B III b) 1, waarvoor geen vrijwaringsmaatregelen golden en die in de plaats traden van produkten waarvoor in die periode geen invoer- of voorfixatiecertificaten werden afgegeven;

dat alle aangehaalde verordeningen de produkten van genoemde onderverdeling in principe aan de daarbij ingestelde vrijwaringsmaatregelen hebben onderworpen;

dat die verordeningen daarbij evenwel een uitzondering hebben gemaakt voor bepaalde produkten, in artikel 1 van verordening nr. 610/75 omschreven als „bereidingen en conserven van vlees of van slachtafvallen van runderen, in hermetisch gesloten verpakkingen met een nettogewicht van niet meer dan 3 kg";

dat artikel 1, lid 2, van verordening nr. 76/76 deze uitzondering verruimt en nauwkeuriger omschrijft, welke omschrijving in nagenoeg gelijke bewoordingen in verordening nr. 3117/76 is overgenomen;

dat ofschoon deze uitzonderingen door de wijziging van de betrokken tariefpost zijn vervallen, de nieuwe onderverdeling 16.02 B III b) 1 aa op grond van de toelichting in artikel 9, lid 1, sub j, van verordening nr. 586/77 van

de Commissie van 18 maart 1977 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de heffingen in de sector rundvlees . . . (PB L 75 van 1977, blz. 10), niet van toepassing is op de produkten die voorheen onder bedoelde uitzonderingen vielen;

8 Overwegende dat verzoekster zich voorts beroept op een bindend tariferingsadvies uit 1975, op grond van de Duitse wetgeving afgegeven door de bevoegde Duitse instantie en inhoudende dat de betrokken waar tot de oude onderverdeling 16.02 B III b) 1 behoorde, en stelt dat zij zich op deze officiële verklaring heeft verlaten;

dat zij bovendien, met gebruikmaking van dit advies, op 25 maart 1977 een partij van omstreeks 10 000 kg gemarineerd vlees in Passau heeft ingevoerd zonder dat de toenmaals nog geldende regeling betreffende de vrijwaringsmaatregelen haar was tegengeworpen;

9 Overwegende evenwel dat verzoekster blijkens haar verklaringen ter terechtzitting de toelating tot het vrije verkeer slechts had bekomen dankzij een gewijzigd tariferingsadvies van 13 oktober 1976, inhoudende dat de waar onder de bij verordening nr. 76/76 voorziene uitzonderingen viel;

dat uit deze verklaringen blijkt dat verzoekster op het tijdstip van die wijziging zich er reeds rekenschap van gaf dat de invoer van de waar kon afstuiten op de toenmaals geldende vrijwaringsmaatregelen en als hoogst ongewis moest worden beschouwd;

dat in elk geval de afgifte van een dergelijk advies, dat naar zijn aard enkel betrekking kan hebben op de alsdan geldende regeling en de adressaat dus geen bescherming biedt tegen wijzigingen hiervan, niet op één lijn kan worden gesteld met de afgifte van certificaten, vergunningen en andere documenten betreffende bepaalde transacties die in een bepaalde periode en met betrekking tot een bepaalde hoeveelheid produkten zullen worden verricht;

dat terwijl laatstbedoelde documenten tot aansprakelijkheid van de communautaire instanties kunnen leiden, een ten overvloede afgegeven indelingsadvies, dat zuiver abstract van karakter is — dat wil zeggen niet gerelateerd aan een bepaalde transactie —, voor die instanties niet de verplichting meebrengt bij noodzakelijk geachte veranderingen in de betrokken wettelijke regeling rekening te houden met verwachtingen die door een dergelijk stuk bij de belanghebbenden kunnen zijn gewekt;

10 Overwegende dat zo gezien de Commissie terecht kon menen dat, gelet op artikel 5 van verordening nr. 3117/76, de inwerkingtreding van verordening nr. 425/77 geen aanleiding gaf tot het vaststellen van aanvullende overgangsmaatregelen als bedoeld in artikel 7 dezer verordening ter bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen van de handelaars;

dat mitsdien haar handelwijze ten deze niet kan worden geacht de door verzoekster gestelde schade te hebben veroorzaakt;

11 Overwegende dat verzoekster de Commissie nog verwijt onrechtmatig en in strijd met haar verplichtingen te hebben gehandeld, doordat a) de toepassing van heffingen en een dienovereenkomstig monetair compenserend bedrag op niet-gekookte of gebakken bereidingen van rundvlees in strijd is met het in het kader van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT) geconsolideerde invoerrecht van 26 %, en b) de heffing en het monetaire compenserende bedrag zo buitensporig zijn, dat zij inbreuk maken op de beginselen van de artikelen 39 en 110 EEG-Verdrag alsmede op het proportionaliteits- en non-discriminatiebeginsel;

dat zij door haar handelwijze een reeks hogere regels van gemeenschapsrecht op gekwalificeerde wijze zou hebben geschonden;

12 Overwegende dat verweerster meent dat dit verwijt ten onrechte tot haar is gericht, aangezien de gestelde inbreuken voortvloeien uit verordening nr. 425/77, die door een andere gemeenschapsinstelling, namelijk de Raad, is vastgesteld;

dat bovendien wat de beweerde inbreuk op de GATT betreft, verzoekster niet in staat is een bepaald voorschrift van deze overeenkomst te noemen, dat in casu zou zijn geschonden, doch volstaat met een verwijzing naar de onderhandelingen over de consolidatie van onderverdeling 16.02 B III b) 1, welke onderhandelingen volgens de Commissie slechts betrekking hadden op rundvleesconserven, inzonderheid van het „corned beef"-type, alsmede op rundvleesbereidingen met tijdens de vervaardiging of conservering gaargekookt vlees, de enige produkten van deze onderverdeling die op het tijdstip van de consolidatie in grotere hoeveelheden werden geïmporteerd;

dat de aanvankelijk toegepaste formele uitbreiding van het conventionele recht tot alle produkten van de betrokken onderverdeling, een eenzijdige concessie van de Gemeenschap was, die na de vaststelling van verordening nr. 610/75 geleidelijk is ingetrokken;

13 dat wat het beweerdelijk buitensporige peil van de heffingen betreft, deze waren gerelateerd aan de basisheffing voor runderen, welke aan de hand van het verschil tussen de oriëntatieprijs en de aanbiedingsprijs franco-grens wordt bepaald;

dat ingevolge artikel 12 van verordening nr. 805/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 425/77, de heffing inderdaad 114 % kan bedragen indien de marktprijs lager is dan 90 % van de oriëntatieprijs;

14 Overwegende dat de argumenten van verweerster rechtens onvoldoende door verzoekster zijn weersproken;

15 Overwegende dat bijgevolg het beroep in zijn geheel moet worden verworpen, zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of het op alle punten ontvankelijk is;

Ten aanzien van de kosten

16 Overwegende dat volgens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen voor zover zulks is gevorderd;

dat waar verzoekster in het ongelijk is gesteld, zij in de kosten moet worden verwezen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende,

1. verwerpt het beroep,

2. verwijst verzoekster in de kosten van het geding.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zevenentwintig april negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher