



Datum van
inontvangstneming

:

08/04/2022

Zaak C-99/22

Samenvatting van een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

14 februari 2022

Verwijzende rechter:

Symvoulío tis Epikrateias (Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 december 2021

Verzoekster in cassatie:

██████ A. ██████ AE

Verweerders in cassatie:

Organismos Pliromon kai Elenchou Koinotikon Enischyseon Prosanatolismou kai Engyseon (Grieks orgaan voor de betaling van en het toezicht op de communautaire oriëntatie- en garantiesteun) (OPEKEPE)

Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimou (minister van Agrarische Ontwikkeling en Voedingsmiddelen)

Voorwerp van het hoofdgeding

Verzoek tot nietigverklaring van een besluit van de Ethnikos Organismos Kapnou (nationaal bureau voor tabak, Griekenland) tot terugvordering van een onverschuldigd uitgekeerde gemeenschapspremie

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Landbouw – Gemeenschappelijke marktordening – Ruwe tabak – Verordening (EEG) nr. 2062/92 van de Raad – Geldigheid – Uitlegging – Beginsel dat rechtsregels geen terugwerkende kracht hebben – Beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen – Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Is de bepaling van artikel 3, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2062/92 van de Raad van 30 juni 1992, dat wanneer het aandeel van de door een bewerker aangekochte hoeveelheid tabak van een lagere kwaliteit in de totaal aangekochte hoeveelheid van de betrokken soort groter is dan het in bijlage IV aangegeven percentage, de premie met 30 % wordt verlaagd voor de boven het betreffende percentage aangekochte hoeveelheid, in strijd met het beginsel dat rechtsregels geen terugwerkende kracht hebben en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen?

Relevante bepalingen van het Unierecht en rechtspraak van het Hof

Verordening (EEG) nr. 727/70 van de Raad van 21 april 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB 1970, L 94, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 860/92 van de Raad van 30 maart 1992 (PB 1992, L 91, blz. 1): artikelen 1 tot en met 7 bis, 13 en 17

Verordening (EEG) nr. 1726/70 van de Commissie van 25 augustus 1970 betreffende de wijze van toekenning van de premie voor tabaksbladeren (PB 1970, L 191, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1413/1991 van de Commissie van 29 mei 1991 (PB 1991, L 135, blz. 15): artikelen 2, 2 bis, 2 ter, 7, lid 2

Verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad van 30 juni 1992 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB 1992, L 215, blz. 70): artikelen 1, 3, 5, 6, 8 tot en met 10

Verordening (EEG) nr. 861/92 van de Raad van 30 maart 1992 tot vaststelling van de gegarandeerde maximumhoeveelheden in de sector ruwe tabak voor de oogst van 1992 (PB 1992, L 91, blz. 2): eerste en tweede overweging

Verordening (EEG) nr. 2062/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot vaststelling van de voor de oogst van 1992 geldende streefprijzen, interventieprijzen, premiebedragen voor kopers van tabaksbladeren, afgeleide interventieprijzen voor verpakte tabak, referentiekwaliteiten en productiegebieden (PB 1992, L 215, blz. 22): eerste, derde, zevende en negende overweging, artikel 3, bijlagen I en IV

Arresten van het Hof van 11 juli 1991, [REDACTED] C- 368/89, EU:C:1991:307; 5 oktober 1994, [REDACTED] II, C- 133/93, C- 300/93 en C- 362/93, EU:C:1994:364; 26 maart 1998, [REDACTED] C- 324/96, EU:C:1998:138; 17 september 1998, [REDACTED] C- 372/96, EU:C:1998:412, en 6 juli 2000, ATB e.a., C- 402/98, EU:C:2000:366.

Beknopte weergave van de feiten en het verloop van de procedure

- 1 Bij besluit van 22 september 1995 vorderde de directeur van de Ethnikos Organismos Kapnou krachtens verordening nr. 2062/92 teugbetaling door verzoekster van een ten onrechte uitgekeerde communautaire premie van GRD 51 564 843 (EUR 151 327,492), met de motivering dat zij een hogere premie had ontvangen dan die waarop zij recht had, aangezien haar aankopen van tabak van de soort „Katerini”, geoogst in 1992, een mindere categorie betroffen en een grotere hoeveelheid dan het in bijlage IV bij die verordening aangegeven percentage, namelijk meer dan 20 %.
- 2 Verzoekster stelde tegen dit besluit beroep tot nietigverklaring in bij de Symvoulío tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter), die de zaak verwees naar de Dioikitiko Protodikeio Athinon (bestuursrechter in eerste aanleg te Athene) voor een uitspraak op het beroep. De Dioikitiko Protodikeio Athinon verklaarde het beroep ongegrond. Verzoekster stelde daarop bij de Dioikitiko Efeteio Athinon (bestuursrechter in tweede aanleg te Athene) hoger beroep in, dat werd verworpen bij de in cassatie bestreden beslissing.
- 3 De Dioikitiko Efeteio Athino oordeelde dat artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2062/92 betrekking heeft op de oogst van 1992 en erop gericht is de overgang naar het nieuwe regime van de communautaire marktordening voor tabak met ingang van de oogst van 1993, met de nodige aanpassingen, te verzekeren. Het oordeelde tevens dat de vaststelling van de premies op grond van deze bepaling geen terugwerkende kracht heeft, omdat deze geen verband houdt met het tijdstip waarop de contracten voor de oogst van 1992 werden gesloten, maar slechts de kwaliteit van de tabak van de teler betreft. Het verwierp derhalve het betoog van verzoekster dat verordening nr. 2062/92 ongeldig is omdat zij ziet op rechtsbetrekkingen die reeds vóór de publicatie ervan op 30 juli 1992 tot stand waren gekomen – met name de contracten voor de aankoop van tabak met de telers voor de oogst van 1992, die verzoekster in cassatie al in het voorjaar en voor 1 juni 1992 had gesloten – en dus terugwerkende kracht heeft.
- 4 De Dioikitiko Efeteio Athino oordeelde voorts dat artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2062/92 evenmin in strijd is met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Het oordeelde met name dat dit beginsel, volgens vaste rechtspraak van het Hof, beoogt elke geïnformeerde ondernemer te beschermen tegen een onvoorziene wijziging in omstandigheden en rechtsbetrekkingen en dat op een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen, waar voortdurend aanpassingen plaatsvinden naargelang de wijzigingen van de economische situatie, de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie. De Dioikitiko Efeteio Athino verwierp derhalve het betoog van verzoekster dat haar verwachtingen op basis van het bij het sluiten van de teeltcontracten geldende juridische kader, dat zij de gehele premie en niet 30 % minder zou ontvangen, op hun kop werden gezet door de plotselinge wijziging achteraf van het communautaire steunstelsel.

- 5 Verzoekster stelde tegen deze beslissing van de Dioikitiko Efeteio Athino beroep in cassatie in bij de verwijzende rechter.

Beknopte weergave van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 6 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan, ofschoon het beginsel van de rechtszekerheid zich er in het algemeen tegen verzet dat een Uniebesluit reeds vóór afkondiging van kracht is, hiervan bij wijze van uitzondering worden afgeweken indien dit voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het rechtmatige vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht wordt genomen. Deze rechtspraak geldt ook in het geval waarin de terugwerkende kracht niet uitdrukkelijk in het besluit zelf is voorzien, maar voortvloeit uit de inhoud ervan (arrest van 11 juli 1991, ██████████ C- 368/89, EU:C:1991:307, punt 17).
- 7 Eveneens volgens vaste rechtspraak is voorts het vertrouwensbeginsel een van de fundamentele beginselen van de Unie, dat beoogt elke geïnformeerde ondernemer te beschermen tegen een onvoorziene wijziging in omstandigheden en rechtsbetrekkingen. Op een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen, waar de bevoegde instanties over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken op het gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en er voortdurend aanpassingen plaatsvinden naargelang de wijzigingen van de economische situatie, kunnen de marktdeelnemers er evenwel niet op vertrouwen dat de bestaande situatie wordt gehandhaafd. De werkingssfeer van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen kan niet dermate worden uitgebreid dat het zich in het algemeen verzet tegen de toepassing van een nieuwe regeling van de toekomstige gevolgen van situaties die zijn ontstaan onder de voorgaande regeling. Met name kunnen de marktdeelnemers zich niet beroepen op een verkregen recht om een uit een gemeenschappelijke marktordering voortvloeiend voordeel, dat hun op een bepaald ogenblik is toegekend, te behouden. Een eventuele inkomensverlaging kan dus geen schending vormen van het vertrouwensbeginsel (zie arresten van 5 oktober 1994, ██████████ II, C- 133/93, C- 300/93 en C- 362/93, EU:C:1994:364; 26 maart 1998, ██████████ C- 324/96, EU:C:1998:138; 17 september 1998, ██████████ C- 372/96, EU:C:1998:412, en 6 juli 2000, ATB e.a., C- 402/98, EU:C:2000:366).
- 8 Verordening nr. 727/70 streeft onder meer de verbetering van de kwaliteit van de geteelde tabak en de aanpassing van de productie na, teneinde de teelt van beter concurrerende tabaksoorten te bevorderen; naargelang de richting waarin zij de productie wil sturen, wordt jaarlijks de streefprijs voor de oogst van het volgende kalenderjaar en de referentiekwaliteit van elke soort vastgesteld. De vaststelling van de prijzen, de referentiekwaliteiten en de productiegebieden vindt jaarlijks vóór 1 augustus plaats voor de oogst van het volgende kalenderjaar. Volgens de verordening wordt een premie toegekend aan natuurlijke personen of aan rechtspersonen die rechtstreeks van telers in de Gemeenschap tabaksbladeren kopen, mits zij met de telers een Europees teeltcontract hebben gesloten. Het bedrag van de premie voor de oogst van het volgende kalenderjaar wordt jaarlijks

■■■■ ■■■■

vóór 1 november vastgesteld voor elke tabaksoort die afkomstig is uit erkende productiegebieden en voor de dienovereenkomstige referentiekwaliteit. Het aldus vastgestelde premiebedrag geldt voor alle tabak van de betrokken soort. Om de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening en de kwalitatieve aanpassing van de productie aan de behoeften van de markt niet te belemmeren, kan de premie, bij wijze van uitzondering, voor andere kwaliteiten dan de als referentiekwaliteit aangehouden kwaliteit worden vastgesteld op een bedrag dat hoger of lager is dan het normaal voor alle tabak van de betrokken soort geldende bedrag.

- 9 Verordening nr. 727/70 werd ingetrokken bij verordening nr. 2075/92, die voor het eerst werd toegepast met betrekking tot de oogst van 1993 en die streefde naar een aanpassing van het regime door onder meer een op kwaliteit gericht beleid en als voorwaarde voor toekenning van de premie ook kwalitatieve eisen stelde. Met het oog op de hervorming van de communautaire wetgeving voor de sector ruwe tabak en met name voor de oogst van 1992, die niet werd bestreken door de nieuwe regeling van verordening nr. 2075/92, werden de volgende verordeningen vastgesteld: a) verordening nr. 861/92, ter bepaling van gegarandeerde maximumhoeveelheden, en b) verordening nr. 2062/92, ter bepaling van de streefprijs, de interventieprijzen, de premies, de referentiekwaliteiten en de productiegebieden voor de betrokken soorten.
- 10 Uit het stelsel van verordening nr. 727/1970 betreffende de gemeenschappelijke marktordening voor ruwe tabak blijkt dat de jaarlijks vastgestelde „referentiekwaliteit”, die zo wordt omschreven dat de kwaliteit van de tabak op zo objectief mogelijke wijze kan worden beoordeeld, het fundamentele criterium vormde voor onder meer de wettelijke vaststelling van de hoogte van de premies bij wege van een verordening. Uit dit stelsel blijkt echter niet dat de aankoop van tabak van een bepaalde kwaliteit, namelijk de jaarlijks vastgestelde „referentiekwaliteit”, een voorwaarde was voor de toekenning van de premie aan de rechthebbenden. Er blijkt namelijk nergens dat de premie slechts wordt toegekend wanneer de rechthebbende, uit hoofde van het teeltcontract, tabak koopt die voldoet aan de kenmerken van de in de verordeningen omschreven „referentiekwaliteit” van een bepaalde soort.
- 11 Verordening nr. 2062/92 bepaalde, ten eerste, in artikel 3, lid 3, dat de premie met 30 % wordt verlaagd wanneer de bewerker (rechthebbende op de premie) tabak aankoopt van een lagere klasse, categorie of kwaliteit [dan de referentiekwaliteit] en het aandeel van de aangekochte tabak met een mindere kwaliteit ten opzichte van de totale hoeveelheid van die soort aangekochte tabak groter is dan een vastgesteld percentage. Specifiek voor de litigieuze soort Katerini werd dat percentage in de desbetreffende bijlage vastgesteld op 20 %.
- 12 Aangezien verordening nr. 2062/92, die de niet onder de nieuwe verordening nr. 2075/92 vallende oogst van 1992 betrof, werd vastgesteld op 30 juni 1992 en werd gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie van 30 juli 1992, dat wil zeggen op een tijdstip waarop de teeltcontracten volgens verordening

nr. 1726/1970 al gesloten hadden moeten zijn, heeft bovenvermelde regeling van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2062/92 terugwerkende kracht.

- 13 Voorts beoogde de ingevoerde verlaging van de premie weliswaar een verbetering van de geteelde tabakssoorten en daarmee van het concurrerende vermogen ervan, maar kon dit oogmerk, dat overeenstemt met de doelstellingen van de gemeenschappelijk ordening van de tabaksmarkt, naar de mening van de verwijzende rechter op het moment van inwerkingtreding van verordening nr. 2062/92 niet meer gerealiseerd worden. Op dat tijdstip was immers de termijn voor het sluiten van de teeltcontracten tussen telers en bewerkers verstreken en hadden de marktdeelnemers op de bewuste markt de richting van de productie voor de oogst van 1992 reeds bepaald, zonder dat het nagestreefde doel, namelijk de productie van tabakssoorten die niet aan de kwaliteitseisen voldeden te belemmeren, kon worden bereikt.
- 14 Voornamelijk om deze reden rijst naar de mening van de verwijzende rechter derhalve twijfel over de geldigheid van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2062/92 van de Raad (zie arrest van 11 juli 1991, C- 368/89, EU:C:1991:307, reeds aangehaald).
- 15 Voorts wordt in het onderhavige geval naar de mening van de verwijzende rechter tevens het beginsel van de bescherming van het bij de ondernemers gewekte vertrouwen geschonden, aangezien volgens de krachtens verordening nr. 727/70 geldende regel de premie die voor de oogst van het volgende kalenderjaar zou gelden, elk jaar vóór 1 november moest worden vastgesteld en de teeltcontracten hoe dan ook uiterlijk vóór het einde van juni dienden te worden gesloten.