CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 28 MEI 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De vragen die thans in geding zijn, herinneren ons aan de goeddeels gelijkluidende vragen die in Uw arrest van 18 maart van dit jaar (zaak 78-74) zijn beantwoord. Ook hier immers gaat het erom of verordeningen waarbij de premieregeling voor de denaturering van zachte tarwe in voor verzoekster ongunstige zin is gewijzigd, indruisen tegen artikel 4, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 172/67 van de Raad van 26 juni 1967, zoals gewijzigd bij verordening nr. 644/68 van 29 mei 1968. Subsidiair wordt gevraagd of de betrokken verordeningen ook van toepassing zijn op denatureringen waarvan vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling aan het interventiebureau mededeling is gedaan, doch waarbij de denaturering zelf eerst na dat tijdstip heeft plaatsgevonden.

Bij verordening nr. 2859/73 van 19 oktober 1973, in werking getreden op 1 november daaropvolgend, verlaagde de Commissie tijdens het verkoopseizoen de bij verordening nr. 1897/73 voor het seizoen 1973-1974 vastgestelde denatureringspremie. Vervolgens bracht zij bij verordening nr. 175/74 van 23 januari 1974 — dus wederom tijdens het verkoopseizoen — het bedrag van de premie per 10 februari 1974 terug tot nul.

In de eerste plaats gaat het erom of deze twee verordeningen in strijd zijn met het bepaalde in artikel 4, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 172/67 van de Raad, houdende algemene regels voor de denaturering van tarwe. Genoemd artikel bepaalt dat de denatureringspremie vóór het begin van het verkoopseizoen voor de duur hiervan wordt vastgesteld. De derde overweging van de considerans der verordening vermeldt de reden van deze bepaling: het bestaan van de premie moet vanaf het begin van het verkoopseizoen aan de eventuele begunstigden bekend zijn, zodat zij de gedenatureerde tarwe op rationele wijze kunnen gebruiken.

In zijn verordening nr. 644/68 van 29 mei 1968 overwoog de Raad daarentegen dat, niettegenstaande de noodzaak het bedrag van de premie vóór het verkoopseizoen bekend te maken, de mogelijkheid moest worden geschapen het premiebedrag tijdens het seizoen te wijzigen wanneer door een sterke variatie van de gegevens op grond waarvan de premie was vastgesteld, het marktevenwicht in gevaar kon worden gebracht.

In de zaak 78-74 hebben wij reeds gesproken over de functie en het doel van de denatureringspremie. Om niet in herhaling te vervallen, beperken wij ons — onder verwijzing naar onze conclusie in die zaak — tot de opmerking dat 's Hofs arrest stilzwijgend ervan uitgaat, dat de Commissie bij de beoordeling van de marktsituatie beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de toepassing van artikel 1 van verordening nr. 644/68 betreffende de wijziging van de denatureringspremie tijdens het verkoopseizoen. Dit is overigens in overeenstemming met oudere rechtspraak, volgens welke de Commissie op het gebied van de marktordening over een ruime beoordelingsvrijheid moet kunnen beschikken, zodat de rechter bij de rechtmatigheidscontrole van regelingen die krachtens die discretionaire bevoegdheid zijn vastgesteld, zijn eigen oordeel niet voor dat van het bevoegde gezagsorgaan in de plaats mag stellen, doch zich heeft te beperken tot de vraag of dit oordeel een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid aankleeft (vgl. arrest in de zaak 5-72, *Westzucker,* Jurispr. 1973, blz. 341, r.o. 14).

1 — Vertaald uit het Italiaans.

2. De Duitse rechter die de onderhavige prejudiciële vragen heeft gesteld, betwijfelt of de wijziging van het bedrag van de denatureringspremie in verordening nr. 2859/73 wel voldoende is gemotiveerd. En op grond van door verzoekster verschafte gegevens betwijfelt hij met name of de elementen aan de hand waarvan het oorspronkelijke premiebedrag was berekend, daarna wel in voldoende mate zijn veranderd. Hij oppert ook de mogelijkheid van détournement de pouvoir, door te suggereren dat de werkelijke reden van de maatregel van zuiver financiële aard zou zijn, namelijk de noodzaak compensatie te vinden voor de door de verlaging van de importheffingen verminderde inkomsten van de Gemeenschap.

Overeenkomstige twijfels worden door de Duitse rechter geuit met betrekking tot verordening nr. 175/74.

In de considerans van verordening nr. 2859/73 stelt de Commissie in de eerste plaats dat de wereldmarkt voor zachte tarwe een snelle ontwikkeling naar een gespannen toestand heeft doorgemaakt; dat deze situatie achtereenvolgens de oorzaak is geweest van de beperking van de geldigheidsduur van de exportcertificaten, het verdwijnen van de heffingen bij invoer en het instellen van een heffing bij uitvoer. Voorts merkt de Commissie op dat de zachte tarwe, dankzij de gezien de omstandigheden nog te hoge denatureringspremie, vooral de gerst concurrentie aandoet en dat het prijsniveau hiervan doet vrezen voor een omvangrijk aanbod ter interventie.

Op grond van een en ander concludeerde de Commissie in genoemde verordening dat er gevaar bestond voor een zodanige verstoring van de markt, dat een wijziging van de denatureringspremie tijdens het verkoopseizoen gerechtvaardigd was.

Verzoekster in het hoofdgeding betoogt dat de Commissie de gesignaleerde moeilijkheden met andere middelen had kunnen oplossen, temeer omdat zij reeds bij de vaststelling van de premie voor het seizoen 1973-1974 op de hoogte was van de situatie waarop zij zich ter rechtvaardiging van verordening nr. 2859/73 beroept.

Om te vermijden dat de rechter bij de beoordeling van de meest geëigende middelen om de gewijzigde economische situatie het hoofd te bieden, op de stoel van de administratie gaat zitten, kan de keuze van de administratie slechts dan door de rechter worden gelaakt wanneer zij mank gaat aan ernstige en kennelijke gebreken. Zoals reeds opgemerkt in onze conclusie in de zaak 78-74, doelt de term „dreigende verstoring" in verordening nr. 644/68 van de Raad niet noodzakelijk op zulke ernstige en buitengewone gebeurtenissen als voor de toepassing van vrijwaringsclausules zijn vereist. Hier gaat het immers om het gevaar dat het produkt meer dan noodzakelijk, en dus op oneconomische wijze, wordt onttrokken aan zijn normale en — bij afwezigheid van bijzondere afzetmoeilijkheden — met een juiste werking van het marktmechanisme overeenkomende bestemming. De bevoegdheid van de Commissie tot wijziging van de denatureringspremie tijdens het verkoopseizoen moet zo worden uitgeoefend, dat de toepassing van een uitzonderingsregeling — en als zodanig dient de toekenning van denatureringspremies te worden beschouwd, die immers slechts een correctiemiddel zijn in een abnormale situatie van overschotten — erdoor wordt beperkt of zelfs beëindigd.

Reeds uit het feit dat in de betrokken periode een heffing op de uitvoer van zachte tarwe uit de Gemeenschap was ingesteld, blijkt zonneklaar dat de Gemeenschap er geen belang meer bij kon hebben het gebruik van zachte tarwe voor een andere dan zijn normale bestemming aan te moedigen, en dit spreekt te meer als men naar de vroegere situatie ziet, toen de uitvoer van tarwe niet slechts vrij was van heffing, maar zelfs met een premie werd beloond. Dit zou al voldoende zijn om de betrokken verordening te rechtvaardigen.

Een tweede element is de concurrentie met gerst en het gevaar dat laatstgenoemd produkt daardoor in grote hoeveelheden voor interventie zou worden aangeboden. Doordat het verschil tussen de prijzen van tarwe en gerst zo veel kleiner was geworden, aldus de Commissie, was het, om de tarwe op de veevoedermarkt concurrerend te maken, niet meer nodig een zo hoge denatureringspremie toe te kennen als bij het begin van het verkoopseizoen was vastgesteld; de toekenning ervan had zelfs moeilijkheden kunnen veroorzaken op de markt van gerst. Zo gezien, lijkt dus – anders dan verzoekster beweert – een logisch verband tussen handhaving van de oorspronkelijke denatureringspremie en een dreigende vergroting van het interventieaanbod van gerst wel degelijk aanwezig.

Anderzijds, in een periode van sterke stijging van de tarweprijzen en van internationale onzekerheid, wanneer dus, ondanks aanzienlijke voorraden, gegronde vrees bestaat dat zich binnen niet al te lange tijd voorzieningsproblemen zullen voordoen – mede in verband met de internationale verplichtingen van de Gemeenschap, met name op het gebied van de voedselhulp –, schijnt het in het algemeen niet ongerechtvaardigd dat de Commissie het ergste tracht te voorkomen door de onttrekking van broodgraan aan zijn natuurlijke bestemming minder aantrekkelijk te maken; zulks te meer omdat de ongewijzigde handhaving van de premie de reeds krachtige tendens tot prijsstijging nog zou hebben kunnen versterken.

Ongeveer drie maanden na de vaststelling van de verordening houdende verlaging van de premie, toen de spanning op de wereldmarkt van zachte tarwe nog was toegenomen en de voorzieningssituatie van deze markt steeds moeilijker werd, zodat het gevaar bestond van verdere prijsstijgingen – een situatie die onder meer reeds aanleiding had gegeven tot een verhoging van de heffing bij uitvoer van tarwe uit de Gemeenschap –, besloot de Commissie bij verordening nr. 175/74 het bedrag van de premie terug te brengen tot nul. Zij stelde onder meer vast dat de toeneming van de vraag naar zachte tarwe reeds aanzienlijke prijsstijgingen op de interne markt had veroorzaakt. Hetgeen met betrekking tot verordening nr. 2859/73 is opgemerkt, moet in zo een situatie dus stellig voldoende zijn om de twijfels van de nationale rechter nopens de geldigheid van verordening nr. 175/74 weg te nemen.

3. In de tweede plaats vraagt de nationale rechter of de betrokken twee verordeningen van de Commissie ook van toepassing zijn op denatureringen waarvan vóór de inwerkingtreding der verordeningen in de voorgeschreven vorm mededeling is gedaan aan het bevoegde interventiebureau, maar die eerst later, doch nog binnen de daartoe gestelde termijn hebben plaatsgevonden.

In de zaak 78-74 (reeds aangehaald) heeft het Hof verordening nr. 849/70 van de Commissie, waarbij de denatureringspremie tijdens het verkoopseizoen voor graan 1969-1970 was verlaagd, aldus uitgelegd, dat de verlaging niet gold voor partijen graan die vóór de inwerkingtreding van die verordening waren aangekocht, mits de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 172/67 bedoelde aanvraag bij het interventiebureau was ingediend vóór het verstrijken van de termijn waarbinnen, overeenkomstig diezelfde verordening, de oorspronkelijke regeling gelding behield. Met deze interpretatie kon het Hof de nationale rechter, die op grond van het ontbreken van overgangsbepalingen aan de geldigheid van de verordening twijfelde, gerust stellen. Zij was met name ingegeven door het belang van het bedrijfsleven bij rechtszekerheid, een onmisbaar vereiste wanneer het gaat om de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen van de justitiabelen.

Hoe belangrijk dit beginsel van de bescherming van vertrouwen is in de communautaire rechtsorde, is nog onlangs bevestigd in het arrest van 14 mei van dit jaar (zaak 74-74, *Comptoir National*

Technique Agricole). Voor het Hof is dit beginsel een van de hogere communautaire rechtsnormen ter bescherming van de particulieren, waarvan de schending tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap kan leiden.

Tegen de achtergrond van deze rechtspraak rijst thans de volgende vraag: zijn de omstandigheden waaronder de litigieuze verordeningen zijn vastgesteld, van dien aard dat de bedrijven die zich bezighouden met de denaturering van zachte tarwe, zich kunnen beroepen op een subjectief recht of althans een gerechtvaardigd vertrouwen — dat wil zeggen, recht op of vertrouwen in de handhaving van het premiebedrag dat gold op het moment waarop zij mededeelden reeds aangekochte hoeveelheden zachte tarwe te willen denatureren — en dat mitsdien ofwel de beide betrokken verordeningen aldus moeten worden uitgelegd, dat de rechtspositie van die bedrijven wordt beschermd, ofwel, zo dit onmogelijk blijkt, deze verordeningen ongeldig moeten worden verklaard?

4. Wanneer het arrest 78-74 aldus moet worden opgevat, dat de onderneming die op de voorgeschreven wijze aan het interventiebureau mededeling heeft gedaan van haar voornemen een bepaalde hoeveelheid reeds gekochte tarwe op een bepaalde dag te denatureren, reeds daardoor recht heeft verkregen op de premie — uiteraard op voorwaarde dat de denaturering binnen de daartoe door de nationale bepalingen gestelde termijn ook werkelijk plaatsvindt —, zou daaruit redelijkerwijs moeten volgen dat ook de onderhavige zaak op overeenkomstige wijze wordt beslist. Men kan niet zeggen dat de tekst van de twee betrokken verordeningen zich tegen zodanige uitlegging verzet, ofschoon de auteur van deze verordeningen dit wel doet. In haar opmerkingen immers ontkent de Commissie pertinent dat het recht op de denatureringspremie ontstaat voordat de onderneming de denatureringswerkzaamheden door vermenging of kleuring van de daartoe bestemde tarwe metterdaad heeft voltooid.

Doch in werkelijkheid is het probleem minder eenvoudig. In de eerste plaats: indien wij mede rekening willen houden met het standpunt dat het Hof onlangs ten aanzien van vertrouwensbescherming heeft ingenomen in de reeds genoemde zaak 74-74 *(CNTA)* — betreffende een vordering tot schadevergoeding wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap —, is een systematische verduidelijking gewenst om te voorkomen dat uitspraken van het Hof, die betrekking hebben op bijzondere omstandigheden en een zeer bepaalde feitelijke context, zonder meer worden overgenomen.

Het in de zaak 78-74 beschermde vertrouwen van het denatureringsbedrijf, dat het ondanks de latere wijziging van de regeling de premie waarop het had gerekend, zou ontvangen, berustte op een toezegging. Een toezegging die tot een gehele categorie van belanghebbenden is gericht, wekt vertrouwen op en schept een verplichting tot nakoming tegenover de begunstigde die op grond van de toezegging de betrokken handeling heeft verricht.

Maar diezelfde toezegging impliceerde een vóóronderstelling, daar zij uitging van een situatie waaraan de verwachting dat zij zal worden nagekomen, aanknoopt.

Wij dienen dus na te gaan of een verstandig ondernemer ook in ons geval op handhaving van de toezegging mocht blijven vertrouwen, ofschoon nu juist de vooronderstellingen van de twee verordeningen der Commissie niet meer dezelfde waren.

Aldus vermijden wij het gevaar het ontstaan van een recht op algemene en abstracte wijze en los van de economische situatie waarop de desbetreffende regeling betrekking heeft, afhankelijk te stellen van de vervulling van een, voor de onderneming geheel vrijblijvende formaliteit, namelijk de mededeling dat zij tot denaturering wil overgaan.

Wij menen derhalve dat de beslissing in de zaak 78-74 niet eenvoudig kan worden overgenomen, maar dat het Hof veeleer de twee litigieuze verordeningen en de positie van de betrokken ondernemingen moet bezien tegen de achtergrond van de opeenvolgende gebeurtenissen en marktomstandigheden.

5. De in het arrest nr. 74-74 vervatte criteria voor het vaststellen van de voorwaarden voor vertrouwensbescherming zijn niet slechts van belang voor het gebied van de niet-contractuele aansprakelijkheid, doch kunnen in het algemeen ook van nut zijn wanneer het gaat om de vraag of er sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen die — door toekenning van een schadevergoeding of anderszins — beschermd behoren te worden.

De aanwezigheid van zodanige verwachtingen kan uitsluitend in concrete gevallen worden vastgesteld, rekening houdend met de objectieve omstandigheden die kenmerkend zijn voor de situatie waarin de ondernemingen moeten opereren. Het beginsel van de bescherming van vertrouwen leent zich naar zijn aard niet voor een automatische en tot onjuiste generaliseringen leidende toepassing, die in strijd zou zijn met de specifieke billijkheidsfunctie van het beginsel en met de functionele eisen van het economische recht van de Gemeenschap.

Wil men vaststellen of er een te beschermen verwachting is, dan dient men dus te zien naar de concrete situatie in het kader waarvan de Gemeenschapshandeling en de gedraging van de ondernemingen wier gerechtvaardigde verwachtingen zouden zijn miskend, moeten worden geplaatst; vergeten wij niet dat zodanige verwachting niet identiek is met een subjectief recht, maar dat er wel sprake van kan zijn juist wanneer dit laatste ontbreekt. In onze conclusie in de zaak 78-74 hebben wij ten deze opgemerkt dat de in de hoofdzaak relevante feiten zich hadden voorgedaan vóór de crisis op de wereldmarkt van tarwe uitbrak. In de periode waar het toen om ging, bestond er geen algemeen produktietekort, noch had zich reeds een tendens tot prijsstijging geopenbaard. Ook merkten wij op dat uit niets was gebleken van speculatief gedrag van de betrokken onderneming om denatureringspremies te verkrijgen, en dat er in het algemeen evenmin sprake leek te zijn van speculatieve gedragingen op de gemeenschappelijke markt met betrekking tot de toepassing van de premieregeling.

Wij zagen dat de algemene marktsituatie in verband waarmee de twee litigieuze verordeningen van de Commissie zijn vastgesteld, aanmerkelijk verschilt van die waarop de prejudiciële vragen in de zaak 78-74 betrekking hadden. De denatureringsbedrijven waren stellig bekend met het feit dat tarwe op de wereldmarkt een steeds schaarser artikel werd. Zij wisten ook dat de communautaire overheid reeds maatregelen had genomen om een tekort in de Gemeenschap te voorkomen, in de eerste plaats door de instelling van een uitvoerheffing. Wij weten dat de door de Gemeenschap toegekende aanmoedigingspremies voor de denaturering van zachte tarwe tot doel hebben de markt te ondersteunen door het produkt aan zijn normale bestemming te onttrekken wanneer het overschot zo groot is, dat het niet langs normale weg kan worden afgezet.

Welnu, in een periode waarin de voorzieningsmoeilijkheden steeds groter dreigen te worden, met als begeleidende verschijnselen een voortdurende en gevoelige prijsverhoging en communautaire maatregelen ter beperking van de graanuitvoer naar derde landen, dient men ervan uit te gaan dat het vertrouwen van ondernemingen die zich met denaturering bezighouden, niet op één lijn kan worden gesteld met het vertrouwen dat veronderstellenderwijs zal bestaan in een economisch klimaat dat wordt gekenmerkt door een ruim aanbod van het te denatureren produkt, zoals bij voorbeeld het geval was in de tijd waarop de zaak 78-74 betrekking had. Dit geldt a fortiori voor de periode tussen de beide verordeningen, waarin het feit dat de premie was

verlaagd en bovendien de heffing op de uitvoer van zachte tarwe naar derde landen wederom verhoogd, een nieuwe onmiskenbare waarschuwing vormde.

Zo gezien, ontbreken de voorwaarden die het Hof in het arrest 78-74, met name in de 42e en 43e rechtsoverweging, onmisbaar achtte voor de bescherming van het vertrouwen der justitiabelen in de handhaving van een voordeel. Inzonderheid kan bezwaarlijk worden aangenomen dat, in verband met de wijzigingen in het bedrag van de denatureringspremies door de twee litigieuze verordeningen, was voldaan aan de voorwaarde van onvoorzienbaarheid, zonder welke van een te beschermen verwachting geen sprake kan zijn.

Anderzijds kan op grond van het ontbreken van een organisatorische voorziening zoals de borgstelling bij voorfixatie van exportrestituties, waardoor de aangekondigde denaturering in feite onherroepelijk zou worden gemaakt, worden geconcludeerd dat er met betrekking tot het bedrag van de denatureringspremie slechts een verwachting bestaat die — anders dan bij voorbeeld het vertrouwen met betrekking tot de monetaire compenserende bedragen bij uitvoer — in principe geen bescherming verdient.

Hadden belanghebbenden zich voldoende rekenschap gegeven van de situatie, dan zouden zij zich stellig niet de instandhouding hebben voorgespiegeld van een regeling die op grond van een verstandig marktbeleid en een elementair inzicht in het openbaar belang moest verdwijnen.

Mede gelet op de bijzondere omstandigheden waaronder de betrokken verordeningen van de Commissie tot wijziging van de denatureringspremies tot stand zijn gekomen, kunnen deze overwegingen voorts voldoende grond opleveren om de oude regeling niet toe te passen op de hoeveelheden graan die het denatureringsbedrijf reeds op de voorgeschreven wijze aan het interventiebureau had medegedeeld.

In elk geval moeten deze overwegingen op zijn minst ertoe leiden dat de oude regeling niet wordt toegepast ten behoeve van ondernemingen die de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 172/67 bedoelde mededeling hebben gedaan na de publikatie van de minder gunstige verordening. Na dat moment immers kan ook in de boven beschreven economische context stellig geen sprake meer zijn van bescherming van vertrouwen; zou men immers een reeds als buitensporig hoog en inopportuun erkende stimulans tot denaturering nog enkele weken handhaven, dan loopt men gevaar zuiver speculatieve handelingen aan te moedigen, waardoor nog meer graan aan zijn normale gebruik zou worden onttrokken, in strijd met de doelstellingen van de betrokken verordeningen en — meer in het algemeen — van de gemeenschappelijke marktordening.

Ervan uitgaande dat de in casu aangevoerde argumenten niet kunnen leiden tot ongeldigverklaring van de beide verordeningen van de Commissie, kan op grond van het voorgaande niet worden aanvaard dat door de enkele vervulling van een, voor de onderneming vrijblijvende formaliteit — de mededeling van voorgenomen denatureringen — een aanspraak op premie ontstaat; gezien de bijzondere marktsituatie met het oog waarop de maatregelen zijn genomen, zullen deze voorts volledig toepasselijk moeten zijn op alle denatureringen die na de inwerkingtreding ervan zijn uitgevoerd, ook indien de desbetreffende aanvragen vóór dat tijdstip zijn ingediend.

In geen geval evenwel moeten van deze toepassing worden uitgesloten de denatureringen die eerst na de publikatie van de betrokken verordening aan het interventiebureau zijn medegedeeld.