CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 26 JANUARI 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Deze zaak vertoont zekere overeenkomst met die waarin Uw Hof zich op 3 maart 1977 in voltallige zitting had uit te spreken (Kerry Milk, Jurispr. blz. 425). In geding zijn juridische problemen betreffende de toepasselijkheid — ratione temporis — van een communautaire steunmaatregel, zoals die zijn voortgevloeid uit de wijzigingen van het steunbedrag als gevolg van de wijziging van de — in rekeneenheden uitgedrukte — interventieprijs én van het percentage dat bij omrekening van die rekeneenheden in nationale valuta moet worden aangehouden. Het gaat ten processe om de rechtsgeldigheid van een verordening der Commissie, ten nauwste verband houdende met de uitlegging van een verordening van de Raad — welke instelling, jammer genoeg, geen aanleiding heeft gevonden ons haar zienswijze kenbaar te maken —.

Trouwens, wie zich, zonder de feiten als zodanig ter sprake te brengen, in het bestek van een onderzoek betreffende de uitlegging of rechtsgeldigheid als in artikel 177 bedoeld, wenst uit te spreken over het „gewettigd vertrouwen" dat verzoeker individueel zou hebben mogen koesteren met betrekking tot de instandhouding van een rechtens gegeven situatie, zoals die in casu in met een officieel interventiebureau aangegane overeenkomsten was vastgesteld, maakt het zich, naar wij in onze conclusie in de zaak Lührs reeds betoogden, niet gemakkelijk. Wij zullen nochtans trachten de nationale rechter ter oplossing van het hem voorgelegde geschil nuttige aanwijzigingen te geven.

I — 1. Ik zou dan allereerst willen stilstaan bij het redeverband van verordening 2517/74 van de Commissie van 3 oktober 1974.

Het verkoopseizoen van zuivelprodukten loopt telken jare van 1 april tot 31 maart. In beginsel worden in ieder verkoopseizoen de beslissingen betreffende de „gemeenschappelijke" prijzen en die betreffende de „gedifferentieerde" prijzen en bedragen voor de nieuwe Lid-Staten voor ieder verkoopseizoen in de maand maart genomen. Zo is geschied in maart 1974 (verordening 663/74 van de Raad van 28 maart 1974); de „gedifferentieerde" interventieprijs voor Ierse boter is vastgesteld op 163,40 rekeneenheden per 100 kg, ofwel — tegen de sedert 1 februari 1973 geldende „groene koers" — 75,49 Ierse ponden per 100 kg (verordening 222/73 van de Raad van 31 januari 1973).

Bij wijze van uitzondering — en in afwijking van het beginsel ener jaarlijkse prijsvaststelling — heeft de Raad in zijn verordening 2496/74 van 2 oktober 1974 besloten tot een nieuwe algemene verhoging der landbouwprijzen voor het verkoopseizoen 1974/1975 c.q. voor het resterend gedeelte van dat verkoopseizoen: voor boter werd de „gedifferentieerde" interventieprijs voor Ierland per 7 oktober 1974 gesteld op 170,43 rekeneenheden per 100 kg, hetgeen op een verhoging met 4,3 % ten opzichte van de oude prijs neerkomt.

In werkelijkheid was die verhoging in reële nationale valuta als gevolg van de in de landbouwsector voor het Ierse pond geldende „representatieve omrekeningskoers" veel groter, immers ingevolge 's Raads verordening 2498/74 van dezelfde datum, kwam de omrekeningskoers voor de prijzen en andere bedragen bedoeld in de besluiten betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid, eveneens per 7 oktober 1974, te liggen op 1 pond voor 1, 9485 rekeneenheden; tevoren bedroeg zij 1 pond per 2, 1644 rekeneenheden.

1 — Vertaald uit het Frans.

In nationale valuta uitgedrukt, werd de interventieprijs voor boter in Ierland daardoor 15,9 % hoger; van 75,49 pond werd zij opgetrokken tot 87,47 pond per 100 kg (4,3 % wegens de verhoging van de interventieprijs in rekeneenheden en 11,6 % wegens de devaluatie van het „groene" pond).

Op 3 oktober 1974, ofwel daags na de vaststelling van beide voornoemde verordeningen, deed de Commissie haar verordening 2517/74 uitgaan, waarbij de steun voor particuliere opslag van boter in geval van wijziging van de aankoopprijs is gewijzigd; zij is op *1 oktober 1974* in werking getreden.

Een opmerking vooraf: deze verordeningen vormen één geheel en kunnen slechts in onderling verband worden uitgelegd; de Commissie was op de hoogte van hetgeen de Raad zou besluiten; zij had immers zelf de voorstellen gedaan die hun beslag hebben gekregen in de verordeningen 2496/74 en 2498/74, terwijl anderzijds de Raad op de hoogte was van verordening 2517/74 van de Commissie, immers zijn eigen verordeningen zijn pas op 7 oktober in werking getreden.

2. Alvorens in te gaan op de vraag hoe die wijzigingen in de regeling betreffende de *particuliere* opslag van boter doorwerken, zou ik in het kort willen verwijzen naar de doelstellingen en modaliteiten dier regeling ten tijde van de litigieuze feiten.

In 's Raads verordening 804/68 van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten, zoals die na vele wijzigingen nog steeds van kracht is, is voor bedoelde produkten een interventieregeling voorzien. Naast de interventie der officiële bureaus (in Ierland: het Ministerie van Landbouw) die (op condities vastgesteld overeenkomstig artikel 6, lid 6, de hun aangeboden in de Gemeenschap geproduceerde boter aankopen (opslag door de *overheid)* staat de in hetzelfde artikel 6 geregelde *steun,* toegekend wegens de opslag in particuliere koelhuizen *(particuliere* opslag) van in de Gemeenschap geproduceerde boter en room, welke steunverlening heeft te geschieden met inachtneming van de voorwaarden vastgesteld overeenkomstig lid 6, luidende als volgt:

„Volgens dezelfde procedure [d.w.z. op voorstel van de Commissie en volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2] stelt de Raad de *algemene* voorschriften vast betreffende de in dit artikel bedoelde interventiemaatregelen, en met name de *voorwaarden voor de toepassing* daarvan".

Maar in lid 7 is een concurrerende bevoegdheid van de Commissie voorzien:

„De uitvoeringsbepalingen van dit artikel en met name het *bedrag* van de voor *particuliere* opslag verleende steun, worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 30",

dat wil zeggen volgens de beheerscomitéprocedure „zuivelprodukten".

Deze ietwat dubbelzinnige bewoordingen leidden tot uiteenlopende interpretaties en gaven mede aanleiding tot het bodemgeschil.

De algemene voorschriften betreffende de interventiemaatregelen op de boter- en roommarkt in lid 6 bedoeld, zijn vastgesteld bij 's Raads verordening 985/68 van 15 juli 1968.

Artikel 9 dier verordening geeft de „kader"-bepalingen voor opslagcontracten, door de houders met particuliere koelhuizen aangegaan.

Artikel 10 regelt de wijze van berekening van het bedrag der steun wegens particuliere opslag van boter en room. Volgens lid 1, tweede alinea, kan „het bedrag van de steun ... worden verhoogd wanneer de markt zich op het moment van uitslag op *niet te voorziene ongunstige* wijze ontwikkeld heeft", hetgeen — wanneer men er artikel 6 van verordening 804/68, lid 7, naastlegt — wil zeggen dat de Commissie, bijgestaan

door het beheerscomité, tot zulk een verhoging bevoegd is.

In de considerans van verordening 804/68 is overwogen „dat de interventiemaatregelen [dat wil zeggen ook die voor boter en room] zodanig moeten zijn dat de opbrengst van alle verkochte melk de gemeenschappelijke richtprijs voor melk franco-melkfabriek zoveel mogelijk benadert", terwijl volgens de considerans van 's Raads verordening 985/68 „de interventieregeling (opslag door de overheid of door particulieren) de mogelijkheid moet bieden de ontwikkeling van de marktsituatie te volgen", „het noodzakelijk is ... een uniforme methode voor de berekening van het bedrag van de steun op basis van de opslagkosten en van de *ontwikkeling van de markt* in te voeren" en „de particuliere opslag moet bijdragen tot de totstandkoming van het evenwicht op de markt". Analyse van de steuncomponenten, zoals ze in de verordeningen der Commissie worden gepresenteerd, leert dat zij, afgezien van de elementen bedoeld ter compensatie van de kwaliteitsvermindering van het produkt als gevolg van de opslag, alle betrekking hebben op de factor „aankoopprijs" — zoals die prijs door het interventiebureau wordt gehanteerd op de dag waarop het contract wordt afgesloten —.

De uitvoeringsbepalingen betreffende de marktinterventies voor boter en room, in artikel 6, lid 7, van verordening 804/68 bedoeld, zijn vastgesteld bij de eveneens dikwijls gewijzigde verordening 685/69 van de Commissie van 14 april 1969.

Boter en room die men wenst te zien opgeslagen, moet in de periode van 14 dagen voor de dag van opslag zijn geproduceerd (artikel 23). Het opslagcontract kan niet worden aangegaan voordat de boter het koelhuis bereikt (artikel 2 van verordening 603/70 van de Commissie van 31 maart 1970). De betaling van de steun wegens particuliere opslag van boter (en room) kan in termijnen geschieden (artikel 24, lid 2). Volgens artikel 26 kan steun wegens particuliere opslag slechts worden toegekend als de duur van de opslag ten minste vier maanden bedraagt. Volgens artikel 28 begint de opslagperiode op 1 april en eindigt zij op 15 september van hetzelfde jaar. De uitslagperiode begint op 16 september en eindigt op 31 maart van het volgende jaar. Deze kalender gold ten tijde van de feiten welke aan het bodemgeschil ten grondslag liggen; de data zijn evenwel in de loop der jaren vele malen gewijzigd.

Volgens artikel 29, zoals het is komen te luiden na de wijzigingen welke er in zijn aangebracht bij artikel 2 van verordening 1064/69 van de Commissie van 10 juni 1969 en artikel 2 van verordening 603/70 van de Commissie van 31 maart 1970, wordt „indien de interventiebureaus de aankoopprijs van boter ... *wijzigen, ... de in artikel 24 genoemde steun* (dat wil zeggen de steun wegens particuliere opslag als bedoeld in artikel 6, lid 2 van verordening 804/68) voor hoeveelheden boter en in boterequivalenten uitgedrukte hoeveelheden room waarvoor een opslagcontract werd afgesloten en die vóór de datum van toepassing van de wijziging van de aankoopprijs ingeslagen werden en op het tijdstip van de wijziging nog opgeslagen zijn,

a) met het bedrag van de eventuele verlaging van de aankoopprijs *verhoogd*,

b) met het bedrag van de eventuele verhoging van de aankoopprijs *verlaagd*".

De Commissie is derhalve niet slechts tot verhoging, doch ook tot verlaging van het steunbedrag bevoegd.

3. Met deze wijzigingen is rekening gehouden in een reeks contracten, aangegaan tussen verzoekster in het hoofdgeding, een door landbouwcoöperaties opgerichte vennootschap die zich toelegt op de verhandeling van melk en zuivelprodukten, en de Ierse minister van

Landbouw. De contracten betroffen een zeer grote hoeveelheid boter en room, opgeslagen tussen 1 juni en 14 september 1974; de uitslag — waarmede op 16 september kan worden begonnen — is in feite vóór 6 februari 1975 geschied.

Volgens paragraaf 10 van de contracten werden de bedragen wegens steun vastgesteld volgens een pariteit van 2,1644 rekeneenheden per Ierse pond; zij zouden worden angepast *ingeval van enigerlei wijziging van de omrekeningskoers van de rekeneenheid* (die „groene" koers bedroeg sinds 1 februari 1973 100 rekeneenheden per 46,2023 ponden). *In paragraaf 12 der contracten werd artikel 29 van verordening 685/69 an de Commissie weergegeven.*

Volgens paragraaf 13 mocht het steunbedrag pas worden betaald nadat de hoeveelheden waarvoor de steun bedoeld was, het koelhuis hadden verlaten. Over de tijdvakken van daadwerkelijke opslag was evenwel betaling in termijnen mogelijk.

Omdat de steun slechts voor een opslagtijd van ten minste vier maanden kan worden verleend en verzoekster in het hoofdgeding na 1 oktober 1974 heeft verzocht de waar te mogen afnemen, bevonden de hierbedoelde voorraden zich nog in opslag, toen per 7 oktober 1974 de nieuwe interventieprijs in werking trad.

4. De maatregel waardoor verzoekster in het hoofdgeding zich bezwaard gevoelt, bestond daarin dat de Ierse minister van Landbouw voor partijen boter en room die van 10 juni 1974 tot 5 februari 1975 opgeslagen geweest waren, heeft verklaard krachtens verordening 2517/74 van de Commissie geen steun te mogen toekennen. Terwijl er tot op dat tijdstip in artikel 29 van verordening 685/69 alleen aan een wijziging van het steunbedrag als gevolg van een wijziging — in de loop van het verkoopseizoen — van de in rekeneenheden uitgedrukte interventieprijs was gedacht, werd in de verordening der Commissie op grond van artikel 6, lid 7, van verordening 804/68, het beginsel opgesteld dat het voor particuliere opslag toegekende steunbedrag *ook* kon worden aangepast wanneer er wijziging in kwam als gevolg van een wijziging van de representatieve omrekeningskoers van de interventieprijs in nationale valuta (dan wel van de wisselkoers bedoeld in artikel 2 van 's Raads verordening 129). Mochten die wijzigingen gezamenlijk (verhoging van de „gedifferentieerde" interventieprijs in rekeneenheden; aanvullende verhoging van de prijs als gevolg van de nieuwe representatieve koers) leiden tot een boven het steunbedrag uitgaande verhoging van de interventieprijs, dan kan er geen enkele steun worden toegekend.

Verzoekster in het hoofdgeding betwist niet dat het steunbedrag volgens artikel 29 van verordening 685/69 moet worden verlaagd vanwege de verhoging van de in rekeneenheden uitgedrukte interventieprijs, doch zij komt er met klem tegen op dat rekening wordt gehouden met de bijkomende verhoging van de interventieprijs als gevolg van de omrekening in nationale valuta tegen de nieuwe koers van het „groene" pond — waardoor het steunbedrag waarop zij bij opslag mocht rekenen, wordt „afgeroomd"—. Zij vordert derhalve de betaling van een restbedrag van 457 475,87 pond (tegen de sedert 7 oktober 1974 geldende koers), bij welks samenstelling wij nader zullen stilstaan.

II — Anderzijds zijn wij van mening dat verordening 2517/74 wel degelijk moet worden uitgelegd zoals de Ierse minister van Landbouw heeft gedaan, dat wil zeggen in de zin van een nieuwe „aanpassing" van de steun; de tekst zou anders geen zin hebben en aan het oude artikel 29 niets toevoegen.

Wij dienen derhalve in de eerste plaats stil te staan bij de bezwaren, door verzoekster c.q. de nationale rechter ingebracht tegen de verordening, uitgelegd

in de zojuist aangegeven zin. Wij zullen in de eerste plaats de middelen betreffende de externe rechtmatigheid der verordening (zij zou onvoldoende met redenen omkleed zijn; de Commissie zou niet bevoegd zijn) bespreken en vervolgens de middelen betreffende haar interne rechtmatigheid (schending van het Verdrag en van algemene rechtsbeginselen), met name ook het middel dat het „gewettigd vertrouwen geschonden" zou zijn.—

1. De motivering van verordening 2517/74 van de Commissie dient te worden beoordeeld in het bestek van de gezamenlijke desbetreffende verordeningen: wij wezen er reeds op dat uit de considerans van 's Raads verordeningen 804/68 en 985/68 zowel blijkt wat met de interventieverrichtingen wordt beoogd alsook welke bedoeling in het bijzonder bij de steunverlening wegens particuliere opslag heeft voorgezeten. Beziet men de „aanpassing" van de steunverlening in het kader van het systeem, dan ligt zij ten duidelijkste in de lijn van de doelstelling van 's Raads verordeningen. Getoetst aan de maatstaven voor wijziging van de steunverlening in de loop van het verkoopseizoen, geeft de verordening der Commissie een voldoende, zij het beknopte, motivering van de „aanpassing" van de steun — in verband met het andere element waaraan de steunverlening moet worden gerelateerd, te weten de verhoging van de in nationale valuta uitgedrukte aankoopprijs — en voor de juistheid dier redengeving menen wij te mogen volstaan met een verwijzing naar hetgeen ten aanzien van de schending van het Verdrag zal worden opgemerkt.

2. Verzoekster in het hoofdgeding meent dat het de normale gang van zaken zou zijn geweest indien de Raad, beogende dat een wijziging van de „groene" omrekeningskoers hetzelfde effect zou sorteren als een wijziging van de aankoopprijs, zelf voor de toekomst algemene bepalingen had vastgesteld. Er zou een speciale raadsverordening nodig zijn geweest om zulk een uitlegging van artikel 29 van verordening 685/69 — waarin het alleen maar om een wijziging van de in rekeneenheden uitgedrukte gemeenschappelijke prijs gaat — mogelijk te maken. In september 1973 zou — in het omgekeerde geval van een verhoging van de centrale koers van een nationale valuta (in casu: de gulden), leidende tot een verlaging van de door de Nederlandse producenten ontvangen interventieprijs in nationale valuta (zònder invoering van compenserende bedragen — alleen een speciale maatregel van de Raad (verordening 2544/73 van 19 september 1973) een incidentiële en partiële communautaire steunverlening hebben mogelijk gemaakt ter financiering van het verlies waartoe die wijziging van de „groene" koers met ingang van 17 september leidde voor de Nederlandse houders van boter die op 15 september contractueel bij particulieren lag opgeslagen. Deze redenering overtuigt mij nauwelijks. De hierbedoelde maatregel was te elfder ure (als artikel 149-2°) opgenomen in het meer algemene kader van de maatregelen in de landbouwsector te nemen naar aanleiding van de verhoging van de centrale koers van de Nederlandse gulden, maatregelen die slechts door de Raad, het Europese Parlement gehoord, konden worden vastgesteld. De vaststelling der verordening leert slechts dat zulk een „opwaartse" wijziging van de „groene" koers met een wijziging in omgekeerde zin van het steunbedrag gepaard is gegaan en dat de Ierse regering voor zijn houders van boter de ontheffing noch heeft aangevraagd noch heeft verkregen welke de Nederlandse regering voor zijn belanghebbenden in 1963 heeft verkregen — en de Duitse regering in maart 1976 ('s Raads verordening 557/76 van 15 maart 1976) voor de verkopers van magere-melkpoeder aan de Duitse interventiebureaus.

Tot vaststelling van de prijzen — en sommige bedragen — in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is zowel de Raad, beslissende bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie, bevoegd als — in sommige gevallen — de Commissie, handelende in het raam van de bevoegdheden welke zij ontleent aan door de Raad krachtens artikel 43 van het Verdrag vastgestelde besluiten c.q. aan uitvoeringsbepalingen dier besluiten, vastgesteld nadat het beheerscomité om advies is gevraagd. Heeft de Raad de interventieprijs vast te stellen, de Commissie bepaalt het steunbedrag, maar anders dan verzoekster in het hoofdgeding wil staande houden, is in artikel 6 van verordening 804/68 niet te lezen dat de voorwaarden voor de steunverlening uitsluitend volgens de procedure van artikel 43, lid 2, dat wil zeggen door de Raad op voorstel van de Commissie, kunnen worden vastgesteld; het artikel sluit niet uit dat die voorwaarden daarnevens ook onder zijn lid 7 kunnen worden gebracht, hetgeen wil zeggen dat de voorwaarden voor de steunverlening door de Commissie, bijgestaan door het comité van beheer, kunnen worden vastgesteld. Volgens lid 7 bepaalt de Commissie volgens die procedure, *met name,* maar niet bij uitsluiting, het *bedrag* van de steunverlening; dit wordt wel bewezen, door het feit dat in de door ons aangehaalde latere verordeningen der Commissie, dat wil zeggen in verordeningen 1064/69 en 603/70, een wijziging van het steunbedrag in benedenwaartse richting voorzien is — en verzoekster heeft zich niet, ten exceptieve, op onrechtmatigheid dier verordeningen beroepen —.

Anderzijds worden krachtens artikel 4 van 's Raads verordening 2496/74 „de bepalingen ter uitvoering van ... artikel 1 ... (waarbij de ‚gedifferentieerde' interventieprijs van boter voor Ierland in de loop van het verkoopseizoen is gewijzigd), alsmede de op grond van deze verordening aan te brengen wijzigingen in andere in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgestelde prijzen en bedragen vastgesteld volgens [de desbetreffende beheerscomitéprocedure], in voorkomend geval in afwijking van de in de betrokken verordeningen neergelegde vaststellingsvoorschriften in de mate en voor het tijdvak die strikt noodzakelijk zijn om rekening te houden met de onderhavige verordening."

Voorzag 's Raads verordening 2496/74 dat de daarbij vastgestelde maatregelen pas op 7 oktober 1974 zouden ingaan, anderzijds valt erin te lezen dat zij op de dag van haar plaatsing in het Publikatieblad van de Gemeenschap — 3 oktober 1974 — in werking zou treden. Na die datum was de Commissie bevoegd om, met gebruikmaking van de bevoegdheden welke haar in artikel 4 der verordening worden verleend, uitvoeringsvoorschriften vast te stellen. Weliswaar is de inwerkingtreding van de verordening der Commissie op 1 oktober 1974 bepaald, terwijl 's Raads verordening 2498/74 pas op 7 oktober 1974 in werking is getreden, doch aan die schijnbare terugwerking zijn in casu geen consequenties verbonden, immers de waar was ook op 7 oktober 1974 nog opgeslagen.

Nog een punt van overweging, dat ook in andere gevallen van belang zou kunnen zijn, leidt tot de slotsom dat de Commissie haar bevoegdheden niet heeft overschreden, toen zij besliste dat houders van boter, opgeslagen op het tijdstip waarop de nieuwe omrekeningskoers toepasselijk werd, geen aanspraak konden maken op de uit de vaststelling dier koers resulterende supplementaire verhoging van de aankoopprijs.

Zoals wij reeds opmerkten, kon verordening 2517/74 van de Commissie er niet komen zonder dat de Raad van haar inhoud kennis droeg. Waar het comité van beheer „geen advies ... [had] uitgebracht binnen de door zijn voorzitter bepaalde termijn" — een eufemisme dat wil zeggen dat er geen voldoende meerderheid voor goedkeuring van het voor-

stel der Commissie kon worden gevonden —, *moesten* de door de Commissie vastgestelde maatregelen terstond ter kennis van de Raad worden gebracht. De Raad heeft evenwel niet in andere zin beslist, ofschoon hij daartoe volgens artikel 30 van verordening 804/68, lid 3, laatste alinea, wel bevoegd was en in andere omstandigheden, bijvoorbeeld toen het ging om de voorfinanciering van exportrestituties voor mout, van die bevoegdheid ook gebruik gemaakt heeft.

3. De interventieprijs voor boter is als een middel en niet als een doel op zichzelf te beschouwen; zij moet tot realisatie van de richtprijs voor melk bijdragen. De gedachte welke aan 's Raads basisverordening 804/68 ten grondslag ligt, is dat de melkproducent ten volle van alle verhogingen van de interventieprijs moet profiteren. Het standpunt van de Commissie komt er op neer dat er, wanneer het steunbedrag wegens particuliere opslag de ontwikkeling van de (zelf ten nauwste met de marktprijs samenhangende) interventieprijs geldende op het tijdstip van uitslag op de voet moet volgen, geen enkele steun kan worden verleend indien het verschil tussen de in nationale valuta omgerekende interventieprijs, geldende op het tijdstip van opslag, en het niveau van die prijs bij uitslag het in nationale valuta uitgedrukte steunbedrag te boven gaat; opslag — door particulieren of door de overheid — is niet een tot de produktie behorende verrichting en de „gewettigde belangen" van instanties die, zoals de in het hoofdgeding als verzoekster optredende coöperatie, bedoelde gelegenheid te baat nemen, kunnen niet in dezelfde mate op bescherming aanspraak maken als die van melk- of boterfabrikanten; zij ontvangen bovendien geen rode cent van het voordeel dat de opslaghouders in de schoot geworpen krijgen. Wij achten deze opvatting de juiste, hetgeen wil zeggen dat de gewraakte verordening niet in strijd komt met artikel 10, lid 1, van 's Raads verordening 985/68, volgens welke „het bedrag van de steun voor de particuliere opslag... voor de Gemeenschap [wordt] vastgesteld *met inachtneming van* de opslagkosten en van de te verwachten *ontwikkeling van de prijzen voor verse boter en voor koelhuizenboter*".

In haar latere verordening 837/75 van 26 maart 1975 gaat de Commissie van dezelfde gedachte uit: aankoop door de interventiebureaus van boter geproduceerd in de twee maanden voor overname is uitgesloten gedurende twee maanden na de datum van toepassing van een wijziging van de aankoopprijs (dat wil zeggen van de interventieprijs) van de boter *ten einde de bezitters van de boter te beletten deze mogelijkheid te gebruiken voor speculatieve doeleinden.*

4. Stellende dat er sprake zou zijn van „schending van het beginsel dat het rechtmatig vertrouwen bescherming verdient" beklaagt verzoekster in het hoofdgeding zich er ten slotte over dat de Gemeenschap (om precies te zijn: de Commissie) contractuele afspraken, door haar voor de inwerkingtreding van verordening 2517/74 met de Ierse minister van Landbouw aangegaan en waarbij zij, om zo te zeggen, de hulp waarop zij aanspraak had „prefixeerde", met voeten zou hebben getreden.

a) Allereerst kan aan opslag alleen geen definitief recht op betaling van een bepaald steunbedrag worden ontleend. Wil men zodanig recht inroepen, dan moet de boter (of de room) een bepaalde minimumperiode bij particulieren opgeslagen zijn geweest en de opslagruimte weer hebben verlaten, hetgeen pas mogelijk is nadat het interventiebureau schriftelijk op de hoogte is gesteld (lid 8 der contracten).

In ieder geval kan verzoekster geen verkregen recht inroepen, noch ook een gewettigd vertrouwen, voor zover de steun zou corresponderen met een verhoging van de interventieprijs welke met

de doelstellingen van 's Raads verordeningen niets uitstaande had en op het tijdstip waarop het steunbedrag in het opslagcontract werd „geprefixeerd" onvoorzienbaar was — waarmede vaststaat dat zij bij de redenen waarin verzoekster aanleiding heeft gevonden haar waren bij particulieren in opslag te geven, geen rol heeft gespeeld—. Staat de gewraakte verordening aan een toekenning van voordelen in geval van een verhoging van de in nationale valuta uitgedrukte interventieprijs in de weg, zij sluit ook het risico uit dat men door verlaging van die prijs in het nadeel zou geraken. De wijziging van een voorschrift dat als gevolg van zijn gestrengheid betrokkene, nadeel of voordeel kon bezorgen, kan bezwaarlijk als het ondergraven van een gevestigde positie dier betrokkenen worden beschouwd. Toen het ging om certificaten met prefixatie van exportrestituties, hebt U met soortgelijke situaties te maken gekregen.

b) Verzoekster beklaagt zich niet over verlies, doch over gederfde winst, daarin bestaande dat het bekende bijkomend voordeel dat voor de ondernemers aan devaluatie van de „groene" koers verbonden is, haar is ontgaan: zij wist dat het Ierse „groene" pond sedert de toetreding van Ierland tot de Europese Gemeenschappen onophoudelijk is gedeprecieerd en het is niet uitgesloten dat zij met die neerwaartse tendens rekening heeft gehouden toen zij haar produkten in opslag gaf. De Commissie heeft ten duidelijkste aangetoond dat verzoekster er, ook bij toepassing van haar verordening, netto 4,10 pond op overheid, dat wil zeggen, evenveel als het verschil tussen het bedrag waarmede de interventieprijs op 7 oktober 1974 is gestegen enerzijds en het bedrag van de steunverlening tegen het op 7 oktober 1974 geldende percentage anderzijds, waarmede de eigenlijke opslagkosten ruimschoots werden gedekt.

c) De zuivelmarkt van de Gemeenschap wordt gekenmerkt door een blijvend structueel overschot, dat de Gemeenschap in het verleden heeft genoodzaakt ingrijpende interventiemaatregelen voor boter en magere-melkpoeder te nemen. In 1973 bedroegen de botervoorraden ongeveer 300 000 ton (om maar niet te spreken van magere-melkpoeder) en in december 1974 waren het nog altijd 164 000 ton. De kosten welke aan die voorraden voor de Europese belastingbetalers zijn verbonden, stijgen gestadig.

Het nauwe verband tussen de verkoopprijs van verse boter op de markt of van boter welke door de overheid of bij particulieren is opgeslagen en de prijs die door de interventiebureaus minimaal wordt betaald, is duidelijk aangetoond: evenals bij suiker het geval is, „maakt" de interventieprijs de marktprijs, om het even of zij die in bovenwaartse of in benedenwaartse richting onder druk zet, zodat zelfs boter welke de houders liever bij particuliere opslaghouders wilden onderbrengen, via de interventieprijs de marktkoersen zal volgen.

Dit gehele mechanisme is bedoeld om degene die van particuliere opslagmogelijkheid gebruik maakt, aan het einde van de opslagperiode tenminste de prijs te doen ontvangen welke hij zou hebben genoten indien hij op het tijdstip waarop hij zijn boter of zijn room in opslag gaf, de boter aan het interventiebureau dan wel rechtstreeks op de markt zou hebben verkocht. De rest is slechts bijkomende winst.

Zou men verzoekster in het hoofdgeding haar zin geven, dan zouden houders van boter die het in openbare opslag hebben gezocht, anders worden behandeld. In Ierland blijkt door de ondernemers van die wijze van opslag geen gebruik te worden gemaakt, doch de verordeningen betreffen alle nieuwe Lid-Staten en niet Ierland alleen.

Een en ander brengt mede dat de vierde vraag niet behoeft te worden beantwoord.

Wij concluderen dat Uw Hof zal verklaren voor recht dat:

1. 's Raads verordening 2498/74 tot een verhoging van de aankoopprijs van boter — in de zin van artikel 29 van verordening 685/69 van de Commissie — leidt;

2. verordening 2517/74 aan die situatie alleen maar de nodige consequenties verbindt ten aanzien van de aanpassing van de steunverlening wegens particuliere opslag van boter, en dat bij onderzoek naar de gestelde vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden welke aan de rechtsgeldigheid der verordening afbreuk kunnen doen;

3. de verordening van toepassing is op contracten welke vóór de inwerkingtreding van de verordeningen 2498/74 en 2517/74 zijn afgesloten.