CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 17 JANUARI 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters

In de onderhavige zaak heeft een Engels veefokker, de heer Pool, beroep ingesteld tegen het feit dat de omrekeningskoers voor het Britse pond, voor zover die voor het communautaire landbouwrecht van belang is, op onjuiste wijze zou zijn vastgesteld, waardoor hij bij de verkoop van zijn produkten schade zou hebben geleden.

Voor een goed begrip van dit beroep zou ik eerst het volgende willen opmerken:

Pool is werkzaam in een sector waarop de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (verordening nr. 805/68 van 27 juni 1968, PB L 148 van 1968, blz. 24) van toepassing is. Volgens artikel 3 van deze verordening wordt voor elk verkoopseizoen een oriëntatieprijs voor kalveren en een oriëntatieprijs voor volwassen runderen vastgesteld. Deze prijs is — details daargelaten — van belang voor de communautaire interventiemaatregelen (steunverlening aan de particuliere opslag, aankopen door de interventiebureaus, toekenning van premies). Verder speelt hij een rol bij de berekening van de heffingen bij invoer uit derde landen (vgl. verordening nr. 425/77, PB L 61 van 1977, blz. 1). Men kan dan ook stellen dat de binnen de Gemeenschap geldende marktprijs door de oriëntatieprijs wordt beïnvloed.

De oriëntatieprijs wordt vastgesteld in rekeneenheden die, aangezien zij geen betaalmiddel zijn, in nationale valuta worden omgerekend. Van fundamenteel belang is in dit verband — ook hier kan ik afzien van details, omdat het Hof de monetaire problemen van de gemeenschappelijke landbouwmarkt uit een groot aantal andere zaken kent — verordening nr. 129/62 van de Raad „inzake de waarde van de rekeneenheid en de wisselkoersen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden toegepast" (PB 1962, blz. 2553), die herhaaldelijk is gewijzigd, onder meer bij verordening nr. 653/68 (PB L 123 van 1968, blz. 4) en verordening nr. 2543/73 (PB L 263 van 1973, blz. 1). Artikel 1 van verordening nr. 129 definieert de waarde van de rekeneenheid die in besluiten betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid een rol speelt, en bepaalt wanneer en hoe die waarde kan worden gewijzigd. Artikel 2 bepaalt hoe bedragen die in besluiten betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden genoemd, van de ene in de andere munteenheid worden omgerekend. Dit zou in beginsel volgens de bij het Internationale Monetaire Fonds opgegeven pariteiten moeten geschieden; wanneer echter de werkelijke wisselkoers afwijkt van de bij het Internationale Monetaire Fonds opgegeven pariteit, zodat de toepassing van besluiten inzake het landbouwbeleid in gevaar wordt gebracht, is het volgens deze bepaling mogelijk, tijdelijk de wisselkoersen te gebruiken die op de meest representatieve valutamarkt of valutamarkten zijn genoteerd. Bovendien bepaalt artikel 3 van verordening nr. 129, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2543/73, dat „wanneer monetaire praktijken van buitengewone aard de toepassing van de in artikel 1 bedoelde besluiten of bepalingen in gevaar kunnen brengen", de Raad op voorstel van de Commissie en met ge-

1 — Vertaald uit het Duits.

kwalificeerde meerderheid van stemmen, dan wel de Commissie, in het kader van de bevoegdheden waarover zij op grond van deze besluiten of bepalingen beschikt, na raadpleging van het Monetair Comité — welke in dringende gevallen achteraf kan plaatsvinden — maatregelen [kan] nemen die van deze verordening afwijken. Als voorbeeld van deze „monetaire praktijken van buitengewone aard" wordt met name het geval genoemd dat een bij het Internationale Monetaire Fonds aangesloten land toelaat, dat zijn munteenheid binnen ruimere grenzen van de pariteit afwijkt dan krachtens de regels van deze instelling is toegelaten, of dat een land abnormale wisseltechnieken, zoals variabele of multipele wisselkoersen toepast.

Dienovereenkomstig vond de omrekening in nationale munteenheden oorspronkelijk plaats volgens de bij het Internationale Monetaire Fonds aangemelde pariteiten. De onrust op monetair gebied, met name vanaf 1971, toen het stelsel van Bretton Woods werd opgegeven, dwong tot de instelling van compenserende bedragen bij verordening nr. 974/71 (PB L 106 van 1971, blz. 1), die herhaaldelijk is gewijzigd, met name bij de verordeningen nr. 2746/72 (PB L 148 van 1972, blz. 148), nr. 509/73 (PB L 50 van 1973, blz. 1) en nr. 1112/73 (PB L 114 van 1973, blz. 4). Omdat men in 1973 bij de toetreding van de drie nieuwe Lid-Staten naast de compenserende bedragen toetreding geen monetaire compenserende bedragen wilde invoeren, werden toen voor het eerst — in afwijking van artikel 2 van verordening nr. 129 — speciale omrekeningskoersen vastgesteld, die in het geval van Ierland en Groot-Brittannië overeenkwamen met de representatieve koers van de munteenheid van deze beide Lid-Staten (verordening nr. 222/73, PB L 27 van 1973, blz. 4). Aanvankelijk waren de omrekeningskoersen voor Groot-Brittannië en Ierland gelijk, maar dit was niet meer het geval bij de koersen vastgesteld bij verordening nr. 2498/74 (PB L 268 van 1974, blz 6), en ook nadien keerde die gelijkheid niet meer terug.

Wat de oorspronkelijke Lid-Staten betreft, werden in 1973 eerst voor de gulden en de lire bijzondere omrekeningskoersen vastgesteld (verordeningen nr. 2544/73, PB L 263 van 1973, blz. 2, en nr. 2958/73, PB L 303 van 1973, blz. 1). Naderhand werd deze regeling algemeen en sinds de vaststelling van verordening nr. 475/75 (PB L 52 van 1975, blz. 28) gelden voor alle Lid-Staten representatieve koersen als omrekeningskoersen.

De heer Pool, verzoeker in het onderhavige geding, is van mening dat de Raad bij de vaststelling van deze omrekeningskoersen niet correct te werk is gegaan. Hij maakt vooral bezwaar tegen het feit dat, hoewel Groot-Brittannië en Ierland op monetair gebied tot begin 1979 een eenheid vormden, voor beide landen verschillende representatieve koersen zijn vastgesteld, en wel zo, dat men ten aanzien van het Ierse pond van een sterkere devaluatie is uitgegaan. Dit zou tot gevolg hebben dat producenten in Groot-Brittannië, in nationale valuta gezien, lagere winsten maken dan producenten in andere Lid-Staten en met name in Ierland. Dit zou in strijd zijn met de beginselen van de gemeenschappelijke markt, inzonderheid met het discriminatieverbod van artikel 40. Bijgevolg vordert verzoeker van de Raad vergoeding van de schade die hij daardoor heeft geleden, en hij berekent zijn schade aldus, dat hij,

waar de representatieve koers van het Ierse pond volgens hem dichter bij de werkelijkheid ligt, ook voor de Engelse markt en de daar door hem verrichte verkopen uitgaat van deze voor producenten gunstiger omrekeningskoers. Daarbij laat hij het tijdvak van 7 oktober 1974 tot 10 oktober 1976, waarin de omrekeningskoersen minder dan 10 % verschilden, buiten beschouwing en hij komt op die manier voor het tijdvak van 11 oktober 1976 tot februari 1979 op een schade van £ 9 504. Hij vraagt het Hof, de Raad krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag tot betaling van dit bedrag te veroordelen.

Daartegenover concludeert de Raad tot ongegrondverklaring van het beroep.

Met betrekking tot dit geschil kunnen mijns inziens de volgende opmerkingen worden gemaakt.

1. De door verzoeker genoemde fouten — onjuiste vaststelling van het zogenaamde groene pond voor Groot-Brittannië — zouden zijn gemaakt in besluiten die zijn neergelegd in een aantal *verordeningen*, die ik hier niet stuk voor stuk behoef te vermelden. Daarbij gaat het ongetwijfeld om echte *regelgevende* maatregelen, omdat zij telkens voor een onbepaald aantal ondernemingen en betrokkenen golden.

Zoals gezegd, zijn de bestreden vaststellingsbesluiten genomen op grond van het eerder genoemde artikel 3 van verordening nr. 129, volgens hetwelk de beslissende voorwaarde is, dat monetaire praktijken van buitengewone aard de toepassing van de in artikel 1 van verordening nr. 129 bedoelde besluiten, dus van besluiten betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid, in gevaar kunnen brengen. De mogelijke maatregelen worden in genoemde bepaling niet nader aangeduid, doch slechts algemeen omschreven als „maatregelen die ... afwijken". Uit de context blijkt echter dat deze maatregelen tot doel moeten hebben de geconstateerde bedreiging af te wenden, dat wil zeggen een bevredigende verwezenlijking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te bevorderen. Zoals bij de meeste besluiten inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid impliceert dit een zeer ruime discretionaire bevoegdheid.

Wordt in zo'n geval — regelgevende handelingen van economische aard, die op grond van een ruime discretionaire bevoegdheid worden vastgesteld — een beroep gedaan op aansprakelijkheid van de Gemeenschap, dan is daarvoor in geen geval eenvoudige onrechtmatigheid voldoende als basisvoorwaarde, doch moet er, zoals inmiddels in een uitvoerige rechtspraak is uitgemaakt, sprake zijn van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel (vgl. bijv. arrest van 2 december 1971, zaak 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt, Jurispr. 1971, blz. 985).

Deze formule is bovendien geleidelijk aan verduidelijkt. In beginsel werd uitgemaakt dat slechts bij uitzondering en onder bijzondere omstandigheden sprake kan zijn van aansprakelijkheid wegens vaststelling van voorschriften van economische aard. Noodzakelijk is — en dit is onlangs nog beklemtoond in het arrest van 25 mei 1978 (zaken 83 en 94/76, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe e.a., Jurispr. 1978, blz. 1209) — dat bij een ruime discretionaire bevoegdheid de grenzen van die bevoegdheid klaarblijkelijk ernstig zijn miskend. Zoals recentelijk bleek uit het arrest van 5 december 1979 (zaken 116, 124 en 143/77, G. R. Amylum NV e.a.) voldoet ook de vast-

stelling van een kennelijk onredelijke belasting in strijd met het discriminatieverbod, niet aan dit criterium. In mijn conclusie in die zaken wees ik erop dat *alle* omstandigheden van een geval, en niet een enkel aspect ervan zoals discriminatie, in aanmerking moesten worden genomen en dat er sprake moest zijn van een met willekeur gelijk te stellen onjuist gebruik van de discretionaire bevoegdheid, dus van het volledig ontbreken van zakelijke overwegingen. Deze zienswijze volgende, heeft ook het Hof in genoemd arrest geëist dat dermate ernstige fouten worden bewezen, dat de bestreden handeling aan willekeur grenst, en heeft het dit in dat geval, niet in de laatste plaats op grond van typische overwegingen van landbouwbeleid, uitgesloten geacht.

Van dergelijke beginselen dient derhalve ook bij de beoordeling van het onderhavige geval te worden uitgegaan.

2. Ter staving van zijn vordering voert verzoeker een aantal onrechtmatigheden aan waaraan de Raad zich zou hebben schuldig gemaakt.

a) Voor zover hij zich op een schending van het discriminatieverbod baseert, dat niet alleen in artikel 40, lid 3, van het EEG-Verdrag is vervat, doch dat in de communautaire rechtsorde veeleer als een algemeen rechtsbeginsel geldt, zie ik in zoverre geen problemen als in de rechtspraak reeds herhaaldelijk is erkend, dat het daarbij gaat om een regel ter bescherming van particulieren tegen onrechtmatig optreden van de overheid (vgl. het arrest in de zaken 83 en 94/76). Verzoekers aanspraak zal vooral vanuit dit gezichtspunt, waaraan hij het meeste belang hecht, moeten worden behandeld. Laat ik maar aanstonds zeggen dat het daarbij enkel gaat om de vraag, of het toelaatbaar kan worden geacht dat voor een gebied met dezelfde valuta, zoals Groot-Brittannië en Ierland tot begin 1979, verschillende „groene omrekeningskoersen" worden vastgesteld. Weliswaar sprak verzoeker, zij het eerder als een bijkomstigheid, ook nog van een discriminatie van Britse producenten ten opzichte van landbouwers in andere Lid-Staten — zo wees hij erop dat de prijzen tengevolge van de representatieve koersen in de Bondsrepubliek Duitsland ongeveer 40 % hoger lagen dan in Groot-Brittannië en dat de Italiaanse prijzen ondanks een sterke devaluatie van de lire niet zo veel van de prijzen in andere Lid-Staten verschilden als de voor Groot-Brittannië vast te stellen prijzen —, doch dit heeft voor het onderhavige geval volgens zijn eigen zeggen verder geen betekenis, omdat hij niet in staat was de noodzakelijke gegevens te verschaffen om de situaties te vergelijken.

b) Voor zover in verzoekers betoog ook van andere onrechtmatigheden sprake was, valt daarmee in het onderhavige geval niets aan te vangen, omdat verzoeker niet kon naantonen dat daarbij gehandeld is in strijd met rechtsregels inzake de aansprakelijkheid van de overheid, of omdat hij tenminste niet kon aantonen dat er sprake was van een duidelijke en voldoende gekwalificeerde schending daarvan.

aa) Dit is mijns inziens het geval met zijn bewering dat de Raad in werkelijkheid geen *gemeenschappelijke* prijzen, doch — via de speciale omrekeningskoersen — *nationale* prijzen heeft vastgesteld, hetgeen niet in overeenstemming zou zijn met artikel 40, volgens hetwelk „een gemeenschappelijk prijsbeleid op gemeenschappelijke criteria en op eenvormige berekeningswijzen [moet] berusten". Dit geldt ook voor het eveneens in dit verband te noemen verwijt, dat de

Raad niet intensief genoeg zou hebben getracht echte gemeenschappelijke prijzen vast te stellen, door de representatieve koersen dichter bij de monetaire werkelijkheid te doen aansluiten.

Dienaangaande moet er in de eerste plaats op worden gewezen, dat artikel 40 geenszins dwingend gemeenschappelijke prijzen voor de Gemeenschap voorschrijft, doch ook vormen van marktordening toestaat waarbij de prijzen per gebied mogen verschillen. Verder valt niet te bestrijden dat inderdaad gemeenschappelijke prijzen in *rekeneenheden* worden vastgesteld; deze prijzen staan in vaste wisselkoersverhoudingen tot elkaar en vormen een stelsel van gemeenschappelijke referentiepunten met sterk coördinerende werking. Daarnaast is het echter duidelijk, dat het ten gevolge van de sinds 1971 sterk uiteenlopende monetaire ontwikkeling in de Lid-Staten, welke evenals het economisch beleid onder de bevoegdheid van de Lid-Staten valt, onmogelijk is geworden voor alle producenten in nationale valuta hetzelfde prijsniveau te handhaven. Dan zouden namelijk voor de landen waarvan de valuta is gerevalueerd, sterke prijsdalingen noodzakelijk zijn geweest, die men de producenten niet kon aandoen; in de landen waarvan de valuta is gedevalueerd, hadden de prijzen voor de verbruikers echter moeten stijgen, hetgeen, gelet op de algemene economische ontwikkeling, onaanvaardbaar moet hebben geleken. Hierbij had de Raad zich bij de vaststelling van de omrekeningskoersen neer te leggen en daarvoor kan hem — althans in beginsel — geen verwijt worden gemaakt.

Wanneer echter verzoeker, die het dwingende van deze ontwikkeling toch wel inziet, voornamelijk in beroep komt tegen de *grootte* van de te constateren verschillen en bij de Raad het serieuze streven mist om de door het Verdrag eigenlijk gewilde ideale situatie dichter te benaderen, dan moet hij wel bedenken dat hij niet heeft aangetoond dat dit zonder gevaar voor wezenlijke belangen werkelijk mogelijk was, en dat derhalve althans van een duidelijke en ernstige inbreuk op belangrijke verdragsbeginselen geen sprake kan zijn.

bb) Dit geldt ook voor verzoekers opmerkingen die de juiste toepassing van verordening nr. 129, en inzonderheid van artikel 3 daarvan, vanuit een ander oogpunt dan dat van discriminatie betreffen.

Dienaangaande werd betoogd, dat de zeer algemeen gehouden verordening eigenlijk eerst nader zou moeten worden gepreciseerd, of dat op zijn minst bij de toepassing ervan bepaalde eenvormige beginselen in acht moeten worden genomen. Omdat de gevolgen van monetaire ontwikkelingen na een zekere tijd worden geneutraliseerd, zou de aanpassing aan de werkelijke monetaire situatie binnen een bepaalde eenvormige termijn moeten plaatsvinden. In elk geval zou bij de vaststelling van representatieve koersen op een zo nauw mogelijk verband met de geldmarkt, met de monetaire situatie moeten worden gelet. Die vaststelling zou in elk geval — hiervoor spreekt de inschakeling van het Monetaire Comité — zo neutraal mogelijk moeten geschieden, dus volgens de monetaire praktijk van buitengewone aard, waarvan artikel 3 van verordening nr. 129 drie voorbeelden noemt. Anderzijds mag het op die manier niet komen tot nationale prijsmanipulaties, want eventuele structurele problemen moeten niet op deze manier worden opgelost, maar wanneer de marktkrachten dit niet toelaten, desnoods met steunregelingen.

Mijns inziens valt ook hier zeer te betwijfelen of de door verzoeker genoemde regels bedoeld zijn ter bescherming van de particulieren, die een rol zouden kunnen spelen bij schadeacties uit onrechtmatige overheidsdaad. Bovendien lijkt het me ook niet bewezen, dat genoemde

vereisten zó duidelijk uit verordening nr. 129 kunnen worden afgeleid. Men kan zich immers moeilijk voorstellen, dat op dit ingewikkelde gebied met zijn uiteenlopende en zich snel wijzigende ontwikkelingen — te denken valt bijvoorbeeld aan de sterke schommelingen van het pond op korte termijn — strenge regels, bijvoorbeeld ten aanzien van aanpassingstermijnen, of automatismen in het algemeen kunnen bestaan. Ook Gilsdorf, een kenner van dit rechtsgebied, zegt in zijn tijdens de procedure genoemde verhandeling over monetaire compensatie vanuit juridisch oogpunt (deel 21 van de serie van het Instituut voor landbouwrecht van de Universiteit van Göttingen), dat het buitengewoon moeilijk is, nauwkeurige juridische criteria voor de toepassing van artikel 3 van verordening nr. 129 te ontwikkelen. Daarbij mag men ook niet vergeten dat verordening nr. 129 en de wijzigingsverordeningen op grond van artikel 43 EEG-Verdrag zijn vastgesteld. Zij vormt derhalve een belangrijk instrument voor de tenuitvoerlegging van het *landbouwbeleid* en het lijkt dan ondenkbaar, bij de toepassing ervan juist landbouwpolitieke overwegingen buiten beschouwing te laten — en het is juist dit wat bij de door verzoeker voor juist gehouden interpretatie voor de hand schijnt te liggen.

Mitsdien kan de Raad geen zware, op willekeur gelijkende, overschrijding van bevoegdheden ten laste worden gelegd, want bij de toepassing van verordening nr. 129 heeft hij niet alleen rekening gehouden met monetaire gezichtspunten, doch ook met landbouwpolitieke overwegingen.

3. Wanneer wij het onderzoek dan concentreren op het verwijt dat Britse producenten door de vaststelling van verschillende omrekeningskoersen voor het groene pond zouden zijn *gediscrimineerd* ten opzichte van Ierse producenten, dan moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat verzoeker dit verwijt enerzijds baseert op het feit dat de twee landen in de betrokken periode één valutagebied vormden, en anderzijds op de omstandigheid dat de in die landen werkzame landbouwproducenten zich, gelet op de door de devaluatie van het pond veroorzaakte kostenstijging, in precies dezelfde situatie bevonden. Het vaststellen van verschillende omrekeningskoersen voor het groene pond, waardoor de hoogte van het inkomen rechtstreeks wordt beïnvloed en die tot distorsies van de mededinging leidt, zou derhalve geenszins kunnen worden gerechtvaardigd.

De Raad is daarentegen van mening dat objectieve gronden voor differentiatie aanwezig waren, die op zijn minst het verwijt zouden uitsluiten dat hij *willekeurig* te werk zou zijn gegaan. Aangezien het om handelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ging, moest hij, aldus de Raad, de doelstellingen van artikel 39 in aanmerking nemen. Hierbij kan het accent telkens anders worden gelegd, dat wil zeggen dat — zoals in de rechtspraak reeds herhaaldelijk is beklemtoond — aan een bepaalde doelstelling tijdelijk voorrang kan worden gegeven, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de algemene economische situatie. Aangezien echter de landbouw en met name de rundvleesproduktie in Groot-Brittannië en Ierland blijkbaar van geheel verschillend belang zijn, zou het als geoorloofd zijn te beschouwen dat er bij de vaststelling van de omrekeningskoersen voor Ierland meer op wordt gelet dat de landbouwproducenten een redelijk inkomen krijgen, en voor Groot-Brittannië dat de verbruikersprijzen redelijk zijn.

Hiertegen voert verzoeker weer aan dat deze noodzakelijke belangenafweging — producenteninkomen enerzijds en verbruikersprijzen anderzijds — alleen een rol kan spelen bij de vaststelling van de gemeenschappelijke prijzen in *rekeneenheden;* het zou daarentegen niet passen bij de omrekening ervan in nationale valuta ook nog eens territoriale bijzonderheden in aanmerking te nemen. Anders, dat wil zeggen wanneer daadwerkelijk rekening wordt gehouden met de economische situatie van een land en bijgevolg met het nationaal economisch beleid, zet men volgens verzoeker de deur open voor verstoringen en komt men tot resultaten die niet te verenigen zijn met de grondbeginselen van artikel 40, namelijk een gemeenschappelijk prijsbeleid op grond van gemeenschappelijke criteria en eenvormige berekeningswijzen. Acht men echter de overwegingen van de Raad niet a priori onaanvaardbaar, dan zou men in het onderhavige geval in de eerste plaats moeten bedenken, dat genoemde omstandigheden altijd al hebben bestaan, doch dat de omrekeningskoersen pas vanaf een bepaald tijdstip en in geheel verschillende mate van elkaar afweken, met het gevolg dat de landbouwprijzen in Groot-Brittannië en Ierland voor het verkoopseizoen 1976/77 15 %, in het daaropvolgende jaar 18 %, en voor het verkoopseizoen 1978/79 zelfs 20 % van elkaar verschilden. Anderzijds zou op zijn minst moeten worden verlangd en ook bewezen moeten worden dat eventuele afwijkingen exact overeenkomen met wat volgens de in aanmerking te nemen factoren (bijvoorbeeld verschillend produktievolumen) noodzakelijk ware te achten.

a) Bij deze discussie zou men geneigd kunnen zijn verzoekers argumenten eenvoudig af te doen met een verwijzing naar het arrest van 21 februari 1979 (zaak 138/78, Stölting, Jurispr. 1979, blz. 713). Zoals bekend, werd hierin overwogen dat groene wisselkoersen door de vereisten van een gemeenschappelijk landbouwbeleid worden gerechtvaardigd; de toepassing van speciale wisselkoersen op landbouwgebied kan voor- of nadelen opleveren, die op discriminatie kunnen lijken, maar beslissend is, dat met de groene wisselkoersen monetaire situaties kunnen worden opgevangen, die bij het ontbreken van gemeenschapsmaatregelen tot veel ernstiger en meer algemene discriminaties zouden leiden. Dit moet waarschijnlijk aldus worden verstaan, dat een zekere discriminatie bij de vaststelling van de groene koersen volkomen aanvaardbaar lijkt, zolang zij maar niet zo ernstig is als de discriminaties die anders in geval van een chaotische monetaire ontwikkeling zouden ontstaan.

Gelet op het feit dat verordeningen als die welke hier in geding zijn, slechts bij unanimiteit worden vastgesteld en dat groene omrekeningskoersen niet tegen de wil van de betrokken regering sterker aan de monetaire werkelijkheid kunnen worden aangepast, zou men in dit verband bovendien heel in het algemeen kunnen overwegen dat het moeilijk aanvaardbaar ware dat aan Britse producenten via een actie uit onrechtmatige overheidsdaad uit gemeenschapsmiddelen een vergoeding — een soort deficiency payment — zou worden toegekend wegens het feit dat de Britse regering de Gemeenschap omrekeningskoersen laat vaststellen die, overeenkomstig de vereisten van het economisch beleid, meer rekening houden met de belangen van de verbruikers van met die van de producenten.

Ik wil echter niet aannemen dat deze beide overwegingen alleen volstaan om het onderhavige geval op bevredigende wijze op te lossen.

b) Beziet men verzoekers argumenten derhalve nader, dan kan men stellig reeds vraagtekens plaatsen bij zijn verwijzing naar het discriminatieverbod, omdat men terecht kan betwijfelen of de Engelse en Ierse producenten zich werkelijk in een *vergelijkbare* situatie bevinden.

Ik herinner in dit verband aan hetgeen de Raad — onweersproken — heeft opgemerkt met betrekking tot de verschillende inkomenssituatie van de Engelse en de Ierse landbouwers, die wel het gevolg is van structurele verschillen. En wanneer verzoeker zegt dat de daadwerkelijke devaluatie van het pond de kosten op gelijke wijze heeft beïnvloed — namelijk doordat zij zijn gestegen —, mag men ook niet vergeten dat de verschillende groene koersen ook voor een zeker evenwicht zorgen. Tengevolge van de geringere devaluatie in Groot-Brittannië liggen immers ook de prijzen van andere landbouwprodukten lager, zodat, voor zover deze prijzen als *kosten*factoren in aanmerking komen, de Britse kalverfokkers in een gunstiger situatie verkeren dan de Ierse.

c) Nog belangrijker echter zijn overwegingen die eigenlijk verder kijken dan het discriminatieverbod en de vraag welke differentiatie in dit verband op grond van objectieve feiten toelaatbaar is zonder dat inbreuk wordt gemaakt op het discriminatieverbod.

Een geval van niet-contractuele aansprakelijkheid als het onderhavige mag immers niet alleen in het licht van het discriminatieverbod worden bekeken. Veeleer dient men zich af te vragen of — zelfs wanneer een zekere discriminatie kan worden geconstateerd — men zich in verband met een gedifferentieerde behandeling soms door doelmatigheidsoverwegingen heeft laten leiden, op grond waarvan in elk geval niet van een zo ernstige en duidelijke overschrijding van de grenzen van discretionaire bevoegdheid kan worden gesproken dat er nagenoeg van willekeur sprake zou zijn. Dit wordt bijzonder duidelijk aan de hand van de onlangs ten aanzien van isoglucose-heffingen gewezen arresten (116/77, 124/77 en 143/77). In deze gevallen stond reeds na de prejudiciële procedure in de zaken 103 en 145/77 vast, dat de bestreden produktieheffing als kennelijk onredelijk in de zin van het discriminatieverbod moest worden bestempeld. Toch ontkende het Hof — en daarvoor waren niet in de laatste plaats landbouwpolitieke overwegingen beslissend — dat de voorwaarden voor aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens onrechtmatige wettelijke regelingen waren vervuld, omdat het zich alles welbeschouwd genoopt zag vast te stellen dat er geen sprake was van ernstige fouten op grond waarvan de behandeling van de isoglucose-producenten als willekeurig zou moeten worden aangemerkt.

Hiervan uitgaande kan moeilijk worden bestreden dat de Raad voor de vastgestelde maatregelen wel degelijk zakelijke overwegingen van enig gewicht heeft aangevoerd. Rechtshandelingen krachtens artikel 3 van verordening nr. 129 zijn, zoals reeds gezegd, van landbouwpolitieke aard en daarbij dienen dus typisch landbouwpolitieke overwegingen een rol te spelen. Een voorbeeld daarvan is te vinden in artikel 39, lid 2, EEG-Verdrag. Volgens deze bepaling moet bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid rekening worden gehouden met het feit, dat de landbouwsector in de Lid-Staten nauw verweven is met de gehele economie. Dit betekent dat men met de *gehele* economische situatie rekening moet houden. Het komt derhalve aan op de situatie van alle producenten en verbruikers tezamen, en niet enkel op de individuele situatie van

de personen die tot deze groepen behoren. Zo gezien is het stellig gerechtvaardigd dat — naast het krachtens artikel 39 in elk geval noodzakelijke evenwicht tussen producenten-, en verbruikersbelangen, dat in het kader van de vaststelling van *gemeenschappelijke* prijzen vaak slechts onvoldoende kan worden verwezenlijkt — bij de vaststelling van speciale maatregelen zoals bedoeld in artikel 3 van verordening nr. 129 voor elke Lid-Staat verschillende belangen in aanmerking worden genomen. Dit heeft de Raad kennelijk gedaan. Wat de Raad met betrekking tot de situatie van de landbouw in het kader van de gehele economie en in het bijzonder met betrekking tot de runderteelt in Ierland en Groot-Brittannië heeft betoogd, maakt stellig indruk. Ik zal dat hier niet in detail herhalen, doch verwijs daartoe naar bladzijde 10 van het verweerschrift en de bijlagen daarvan. Volgens deze stukken is het van belang, dat Ierland hoofdzakelijk produceert en uitvoert, terwijl Groot-Brittannië als verbruikend land moet worden beschouwd. Houdt men dit voor ogen en bedenkt men bovendien dat Groot-Brittannië vóór de toetreding een beleid van lage verbruikersprijzen heeft gevolgd, die ten gevolge van het Verdrag moesten worden aangepast — wat door de economische moeilijkheden van de jaren 1973 tot 1977 toch al aanzienlijk is bemoeilijkt —, dan kan men het niet onjuist, in elk geval niet kennelijk onterecht vinden, dat bij de vaststelling van de groene koersen voor Groot-Brittannië het accent meer op de consumentenbelangen is gelegd. Wanneer op deze manier een omrekeningskoers is vastgesteld die niet alleen rekening houdt met zwaarwegende nationale belangen in het kader van een door de Gemeenschap goedgekeurde conjunctuur- en anti-inflatiepolitiek, maar ook met de belangen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, doordat hij de produktieomvang in Groot-Brittannië beïnvloedt, dan mag men naar mijn overtuiging met betrekking tot een dergelijk besluit zeker niet stellen, dat het willekeurig is vastgesteld. Wanneer dit in beginsel zo is, dan kunnen verzoekers verwijzing naar de niet-gelijkvormige ontwikkeling van de verschillende groene koersen, en zijn standpunt dat op zijn minst moet worden verlangd dat de afwijkingen precies zijn afgestemd op de omvang van de bij de relevante factoren (bijvoorbeeld een te lage produktie in Groot-Brittannië) geconstateerde verschillen, niet tot een andere beoordeling leiden. In zoverre ontbreken eenvoudig voldoende aanwijzingen voor een klaarblijkelijke onjuiste toepassing. Verzoeker heeft immers niet aangetoond dat de gemeenschapsmaatregelen tot vaststelling van de omrekeningskoersen duidelijk verder gingen dan in de situatie van het ogenblik noodzakelijk was, en hij heeft ook niet weten aan te tonen dat de ontwikkeling van de economische situatie er geenszins aanleiding toe gaf, de onderlinge waardeverhouding van de twee groene ponden in de loop van de tijd steeds weer te wijzigen.

4. Samenvattend stel ik het volgende vast: ook al valt een gevoel van onbehagen niet te onderdrukken en kan men terecht bepaalde bedenkingen hebben, ook al kan men derhalve het streven van de Commissie om te komen tot voor de gemeenschappelijke markt beter passende oplossingen, niet nadrukkelijk genoeg begroeten, en ook al kan men de Raad er dan ook niet nadrukkelijk genoeg op wijzen dat hij moet openstaan voor zulke initiatieven in het belang van het behoud van een echte gemeenschappelijke markt, toch kan in het onderhavige geval slechts worden geconcludeerd, dat niet is voldaan aan de bijzonder strenge voorwaarden die de rechtspraak stelt aan een actie uit onrechtmatige overheidsdaad wegens onrechtmatige wetgeving. Aangezien blij-

kens het voorgaande er geen sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel ter bescherming van de particulieren, behoeft niet meer te worden ingegaan op de omvang van de beweerde schade en op de problemen van het oorzakelijk verband.

5. Ik concludeer mitsdien dat het Hof het beroep ongegrond verklare. Wat de beslissing omtrent de kosten betreft, acht ik het billijk rekening te houden met het feit dat het hier om een buitengewoon ingewikkelde materie gaat, die terecht bedenkingen kan oproepen; overeenkomstig artikel 69, paragraaf 3, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering zouden de kosten derhalve moeten worden gecompenseerd.