CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 7 OKTOBER 1982

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Inleiding

Met deze gevoegde zaken wordt Uw Hof andermaal geconfronteerd met de gecompliceerde rechtswerkelijkheid van het agro-monetaire beleid van de gemeenschapsinstellingen. De vloed van rechtsvoorschriften, die voor klagers in deze zaken tijdens de mondelinge behandeling terecht aanleiding vormde van een „doolhof" te spreken, maakt het voor mij noodzakelijk mijn conclusie aan te vangen met een uiteenzetting daarvan.

2. Het mcb-stelsel en de representatieve koersen

De historische aanzet tot het onderhavige geschil kan worden vastgesteld op 4 juni 1973 op welke datum de derde wijzigingsverordening van de Raad, nr. 1112/73 van 30 april 1973 (PB L 114 van 1973, blz. 4) tot wijziging van verordening nr. 974/71 van de Raad van 12 mei 1971 (PB L 106 van 1971, blz. 1) betreffende bepaalde conjunctuurpolitieke maatregelen welke naar aanleiding van de tijdelijke verruiming van de fluctuatiemarges van de valuta's van sommige Lid-Staten dienen te worden genomen in de landbouwsector, van kracht werd. Deze wijziging van de basisverordening, ten aanzien waarvan ik tot mijn spijt moet vaststellen dat van deze tot op heden twaalf maal gewijzigde regeling geen gecodificeerde tekst is gepubliceerd, werd noodzakelijk doordat in de eerste helft van 1973 alle valuta van de Lid-Staten ten opzichte van de US-dollar zwevend werden. Het loslaten van deze dollarkoppeling betekende dat de verhouding tussen de valuta van de Lid-Staten en de destijds voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid gebruikte rekeneenheid (RE) in feite geheel autonoom werd. De monetaire compenserende bedragen vinden sinds deze ontkoppeling niet langer hun noodzaak in het feit dat de werkelijke koersen van de valuta niet meer overeenstemmen met de officiële IMF-pariteiten en later de spilkoersen ten opzichte van de US-dollar (in het kader van het Smithsonian agreement), op basis waarvan de conversie van rekeneenheden in nationale valuta plaats vond. Met het loslaten van de dollarkoppeling verdween immers ook feitelijk de rechtvaardiging om de oude op de gouddollar-koppeling steunende koersen nog te hanteren. Sterker op de voorgrond trad het argument dat Lid-Staten, om een veelheid van redenen, de representatieve koersen in de landbouwsector niet wilden aanpassen aan de werkelijke valuta-verhoudingen. Met het verdwijnen van de laatste resten van de dollar-koppeling en daarmede van het oude Bretton-Woods-stelsel van stabiele wisselkoersen, zijn de representatieve of groene wisselkoersen een geheel eigen leven gaan leiden, zoals onder meer tot uiting komt bij de jaarlijkse marathonzittingen van de Raad over de landbouwprijzen. De representatieve koersen zijn geëvolueerd tot instrumenten van economische conjunctuurpolitiek en van de gemeenschappelijke landbouw-

politiek. In het bijzonder blijkt dit uit hun opsplitsing per sector, waartoe vooral verwezen kan worden naar de verordening van de Raad nr. 878/77 van 26 april 1977 (PB L 106 van 1977, blz. 27). De kwalificatie van de wisselkoersverhoudingen in de communautaire landbouwsector als een systeem van meervoudige wisselkoersen is daarmede gerechtvaardigd. De hantering van specifieke, per sector, per tijdvak en per transactiesoort gedifferentieerde representatieve koersen vormt de achtergrond van de onderhavige aan U voorgelegde prejudiciële vraag.

3. De gevolgen van wijziging van representatieve koersen

Wanneer, zoals het geval is in de communautaire landbouwpolitiek, rechten en plichten van particulieren ten opzichte van de met uitvoering belaste autoriteiten zijn gebaseerd op in of door rekeneenheden bepaalde prijzen, schept een wijziging van de omrekeningskoers van de rekeneenheid in nationale valuta problemen van rechtszekerheid. Reeds onder het stelsel van vaste wisselkoersen was daartoe voorzien in een aanpassingsmogelijkheid van bestaande rechten en verplichtingen. Dit geschiedde in de Raadsverordening nr. 1134/68 van 31 juli 1968 (PB L 188 van 1968, blz. 1). Artikel 4 van deze verordening voorziet in een aanpassing van rechtswege, terwijl artikel 6 het toepasselijke tijdstip bepaalt. Dit laatstgenoemde artikel luidt als volgt:

Voor de toepassing van deze verordening wordt als tijdstip van totstandkoming van de transactie de datum beschouwd waarop, in de zin van de communautaire regeling, of bij gebreke en in afwachting daarvan, van de regeling van de betrokken Lid-Staat, het feit plaatsvindt waardoor het bedrag dat betrekking heeft op deze transactie verschuldigd wordt.

Het gaat bij deze regeling derhalve om het feit en tijdstip, die voor de omrekening moeten worden aangehouden. De Franse tekst hanteert voor deze combinatie de betere term „fait générateur".

Dit kan bijvoorbeeld zijn de dag van in- of uitvoer, de dag waarop de douaneformaliteiten plaatvinden e.d. De bepaling van dit „fait générateur" is van eminent belang wanneer het betreft enerzijds voor een bepaalde tijd vastgelegde rechtsverhoudingen met de landbouwautoriteiten, bijvoorbeeld bij prefixatie van exportrestituties en monetaire compenserende bedragen en anderzijds frequente aanpassingen van de omrekeningskoersen. De algemene regeling van verordening nr. 1134/68 is ook van toepassing verklaard op het stelsel van representatieve koersen in de landbouwsector. Dit vond plaats bij de reeds eerder genoemde Raadsverordening nr. 878/77 van 26 april 1977 (PB L 106 van 1977, blz. 27). In het desbetreffende artikel 4, zoals deze bepaling gold na wijzigingsverordening nr. 976/78 van de Raad (PB L 125 van 1978, blz. 32), werd in lid 1 de bovengenoemde verordening nr. 1134/68 van toepassing verklaard, met tegelijkertijd in beide volgende leden een nadere specificatie van deze aanpassingsregeling:

2. Artikel 4, lid 1, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 1134/68 is evenwel slechts van toepassing indien de betrokkene door de toepassing van de nieuwe representatieve koersen nadeel ondervindt.

   Vóór de datum van toepassing van de nieuwe koers kan worden besloten dit nadeel door een passende maatregel

te compenseren. In dat geval mogen de vaststelling vooraf en het desbetreffende certificaat of document niet worden geannuleerd.

3. Er kan volgens de in artikel 5 bedoelde procedure worden besloten om van het bepaalde in lid 1 af te wijken.

Op basis van het derde lid werd door de Commissie verordening nr. 3016/78 van 20 december 1978 (PB L 359 van 1978, blz. 11) uitgevaardigd. In deze regeling werden op de algemene aanpassingsregels van verordening nr. 1134/68 in geval van wisselkoersmutaties, een aantal uitzonderingen aangebracht voor de sector suiker en isoglucose. De relevante overwegingen van deze verordening nr. 3016/78 luiden als volgt:

Overwegende dat artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 878/77 bepaalt dat met betrekking tot de gevolgen voor de op het ogenblik van de wijziging van een representatieve koers bestaande rechten en verplichtingen de bepalingen van verordening (EEG) nr. 1134/68 van de Raad van 30 juli 1968 houdende vaststelling van de regels voor de toepassing van verordening (EEG) nr. 653/68 betreffende de voorwaarden voor wijziging van de waarde van de voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid gebruikte rekeneenheid, met betrekking tot de wijziging van de verhouding tussen de pariteit van de munteenheid van een Lid-Staat en de waarde van de rekeneenheid, van toepassing zijn.

Overwegende dat krachtens artikel 4, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1134/68 de daarin vermelde sommen worden uitbetaald met gebruikmaking van de omrekeningskoers die van toepassing was op het tijdstip van de verwezenlijking van de transactie of het gedeelte van de transactie; dat krachtens artikel 6 van de genoemde verordening als tijdstip van de verwezenlijking van de transactie wordt beschouwd de datum waarop, in de zin van de communautaire regeling, of bij gebreke en in afwachting daarvan, van de regeling van de betrokken Lid-Staat, het feit plaatsvindt waardoor het bedrag dat betrekking heeft op deze transactie verschuldigd wordt; dat evenwel volgens artikel 4, lid 3, van verordening (EEG) nr. 878/77 kan worden afgeweken van genoemde bepalingen.

Overwegende dat met het oog op een doelmatig beheer van de markt voor suiker en isoglucose voor elke soort transactie in deze sectoren de wijze waarop de toe te passen wisselkoers wordt bepaald dient te worden gepreciseerd; dat in sommige gevallen van de in artikel 6 van verordening (EEG) nr. 1134/68 bepaalde regel dient te worden afgeweken.

Een nadere specificatie van deze afwijkingen vindt plaats in een bijlage bij deze verordening. Punt X daarvan luidt als volgt:

Elke invoer- en uitvoerheffing evenals elke uitvoerrestitutie in het kader van verordening (EEG) nr. 3330/74:

a) met vaststelling vooraf van monetaire compenserende bedragen,

   — Representatieve koers van toepassing op de dag bedoeld in artikel 6 van verordening (EEG) nr. 243/78, gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1544/78,

b) zonder vaststelling vooraf van monetaire compenserende bedragen,

   — Representatieve koers van toepassing op de dag waarop de douaneformaliteiten bij uitvoer worden

vervuld of op de door het bevoegde orgaan gebruikte dag bij de vaststelling van de koers voor de invoerheffing.

De strekking van deze verordening is derhalve het voorzien in een eigen regeling van het „fait générateur". Zoals de Commissie tijdens de mondelinge behandeling verklaarde, is de sector suiker tot dusver de enige sector waarvoor in een dergelijke eigen regeling van het „fait générateur" is voorzien.

4. De prefixatieregeling van restituties en monetaire compenserende bedragen

De prefixatieregeling van de restituties bij export van suiker vindt zijn grondslag in artikel 12 (1) (2) van de basisverordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 (PB L 359 van 1974, blz. 1) houdende een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector suiker.

Blijkens deze bepaling wordt de prefixatie vermeld op het exportcertificaat. De algemene regels over de toekenning van exportrestituties in deze sector zijn neergelegd in Raadsverordening nr. 766/68 van 18 juni 1968 (PB L 143 van 1968, blz. 16). Artikel 4 van deze verordening voorziet in een mogelijkheid deze restituties vast te stellen door middel van een openbare inschrijving. In de praktijk is dit de meest voorkomende wijze van vaststelling van restituties in deze sector. In het geval dat gedurende de prefixatieperiode de *prijzen* een wijziging ondergaan, voorziet artikel 12 in een aanpassing van de aldus gefixeerde bedragen. In de versie van wijzigingsverordening nr. 1048/71 van de Raad van 25 mei 1971 (PB L 114 van 1971, blz. 10), luidt dit artikel 12 als volgt:

Indien tijdens de periode tussen:

— de datum van indiening van de aanvraag van het uitvoercertificaat vergezeld van een verzoek om de restitutie vooraf vast te stellen, of

— de datum van het verstrijken van de termijn voor de indiening van de aanbiedingen, wanneer het een op grond van een inschrijving vastgestelde restitutie betreft,

— en de datum van uitvoer, verandering komt in de op grond van verordening nr. 1009/67 EEG vastgestelde prijzen van suiker of melasse, *kan* het restitutiebedrag worden aangepast.

De prefixatie van monetaire compenserende bedragen is geregeld in de verordening nr. 243/78 van de Commissie van 1 februari 1978 (PB L 37 van 1978, blz. 5). Van deze regeling bepaalt artikel 6 welk monetair compenserend bedrag bij prefixatie van toepassing is:

1. Het monetaire compenserende bedrag dat geldt op de dag van indiening van de aanvraag om vaststelling vooraf van het monetaire compenserende bedrag is van toepassing op transacties verricht tijdens de geldigheidsduur van het certificaat.

2. Indien de heffing of de restitutie vooraf worden vastgesteld in het kader van een openbare inschrijving, is echter het monetaire compenserende bedrag van toepassing dat geldt op de laatste dag van de termijn voor het indienen van de offertes.

   Lid 1 blijft evenwel van toepassing wanneer de aanvrager van een certificaat met een in het kader van een openbare inschrijving vooraf vastgestelde heffing of restitutie zich in de situatie als bedoeld in artikel 4, lid 6, plaatst.

Ook in deze verordening is voorzien in een aanpassing van de aldus gefixeerde monetaire compenserende bedragen

wanneer een wijziging plaats vindt van de representatieve koers.

Artikel 7 luidt als volgt:

1. De vooraf vastgestelde monetaire compenserende bedragen worden aangepast, indien tijdens de geldigheidsduur van het certificaat een nieuwe representatieve koers van kracht wordt, waartoe reeds was besloten voor het indienen van de aanvraag om vaststelling vooraf.

2. Besloten kan worden de vooraf vastgestelde monetaire compenserende bedragen aan te passen

   — wanneer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat de heffing of de restitutie wordt aangepast als gevolg van een wijziging van de prijzen of

   — wanneer een nieuwe representatieve koers van kracht wordt.

De van rechtswege voorziene aanpassing van het eerste lid is nader uitgewerkt in verordening nr. 1516/68 van de Commissie van 30 juni 1968 (PB L 178 van 1968, blz. 163), waarvan artikel 1 luidt:

1. De in artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 243/78 bedoelde aanpassingen geschieden op grond van de representatieve koers

   — die geldt op het tijdstip van het vervullen van de douaneformaliteiten voor invoer of uitvoer en

   — die is vastgesteld vóór het indienen van de aanvraag om vaststelling vooraf van het monetaire compenserende bedrag.

Ik voeg hier nog aan toe dat prefixatie van monetaire compenserende bedragen alleen mogelijk is bij prefixatie van restituties (artikel 2, verordening nr. 243/78).

5. De betekenis van verordening nr. 3016/78

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat volgens de algemene regeling van prefixatie van restituties (artikel 12 van verordening nr. 766/68, als gewijzigd bij verordening 1048/71; artikel 14 verordening nr. 766/68) en prefixatie van monetaire compenserende bedragen (artikel 7 van verordening nr. 243/78 juncto artikel 1 verordening nr. 1516/68) het „fait générateur" is de dag waarop de douaneformaliteiten vervuld worden. Verordening nr. 3016/78 wijkt daarvan echter af door in punt X, sub a van haar bijlage te bepalen dat wanneer sprake is van gefixeerde monetaire compenserende bedragen, hetgeen als opgemerkt *alleen* mogelijk is wanneer ook de exportrestituties zijn gefixeerd, een andere dag van toepassing is, en wel ingeval van een openbare inschrijving, de laatste dag van de termijn voor het indienen van de offertes (artikel 6, lid 2, van de verordening nr. 243/78). De verschuiving van het „fait générateur" naar voren heeft derhalve het gevolg dat latere veranderingen in de interventieprijs, restituties en representatieve koers, geen rol meer spelen bij het betalen of innen van de aldus gefixeerde bedragen.

Waarom voor deze afwijking is gekozen, wordt uit de overwegingen van verordening nr. 3016/78 zelf niet direct duidelijk. Ik kom later in mijn conclusie op deze motiveringskwestie nog uitvoerig terug.

Tijdens de mondelinge zitting heeft de verantwoordelijke deskundige van de Commissie echter in een uitvoerig en geleerd betoog getracht duidelijkheid te verschaffen. Daaruit kan worden afgeleid

dat de fixatie van exportrestituties enerzijds en van exportrestituties *en* monetaire compenserende bedragen anderzijds, is gebaseerd op een verschillende filosofie die als volgt zou kunnen worden samengevat.

Aan het fixatieregime ligt in zijn essentie de opvatting ten grondslag, dat de aanvrager op het moment van fixatie bekend is met al die factoren die zijn individuele positie kunnen beïnvloeden en voorzover die voor fixatie vatbare factoren kunnen veranderen, deze wenst vast te leggen. Uitgaande van de veronderstelling dat de aan- en verkoopprijzen van de suiker door de aanvrager contractueel zijn bepaald of vastgelegd, vormen de exportrestitutie, de representatieve koers en de monetaire coëfficiënt, welke beide factoren te zamen het monetaire compenserende bedrag bepalen, onzekere factoren. Legt nu de handelaar door fixatie alleen de restitutie vast, dan is ook alleen zijn positie uitgedrukt in rekeneenheden zeker en niet zijn positie uitgedrukt in nationale valuta. Voor dit laatste is immers ook het monetaire compenserende bedrag bepalend. In het geval dat de restitutie is gefixeerd, dient naar de mening van de Commissie zijn positie in nationale valuta *niet* te worden vastgelegd. Dienovereenkomstig is in dit geval het „fait générateur" geplaatst op de dag waarop de douaneformaliteiten vervuld worden, zodat de tot die tijd optredende wijzigingen in de representatieve koers verwerkt kunnen worden. Is zowel de restitutie als het monetaire compenserende bedrag gefixeerd, dan is op de dag van fixatie ook de positie van aanvrager uitgedrukt in nationale valuta vrijwillig vastgelegd, zodat de invloed van wijzigingen in representatieve koers op het door hem te ontvangen of te betalen monetair compenserend bedrag door hem bewust wordt uitgesloten. Dit zal in de regel tot zijn voordeel strekken, hetgeen immers de leidende gedachte achter het fenomeen fixatie is, maar kan onder omstandigheden ook nadelig voor hem zijn. Alsdan wordt verklaarbaar waarom in het laatstgenoemde geval de datum van het „fait générateur" naar voren wordt geschoven. Dit betoog is echter nog niet volledig, aangezien in het geval dat restitutie en monetair compenserend bedrag zijn gefixeerd, verordening nr. 3016/78 ook de doorwerking van veranderingen in de interventieprijs van suiker uitsluit door de aangegeven vastlegging van het „fait générateur". Blijkens het betoog van de Commissie is deze uitsluiting gebaseerd op een tweeledige hypothese. In de *eerste* plaats is de interventieprijs niet noodzakelijkerwijs ook de aankoopprijs, maar komt deze tot stand in onderhandelingen tussen leverancier en afnemer. Op de gegrondheid van deze redenering kom ik nog terug. In de *tweede* plaats betekent een verhoging van de interventieprijs niet tevens een abrupte verhoging van de marktprijzen, maar zou er sprake zijn van een geleidelijke evolutie vóór en ná de datum van wijziging van het oude naar het nieuwe niveau.

6. De feiten en de gestelde vragen

In de zaak 292/81 zijn de feiten als volgt. De Franse onderneming Lion verkreeg in de periode tussen 2 maart en 13 juni 1979 van het Fonds d'intervention et de regularisation du marché du sucre (FIRS) exportcertificaten door middel van een openbare inschrijving met gelijktijdige fixatie van restituties en monetaire compenserende bedragen. Vóór de ge-

noemde periode had bij verordening nr. 976/78 van de Raad van 12 mei 1978 (PB L 125 van 1978, blz. 2) een devaluatie plaats gevonden van de representatieve koers van de Franse franc met 3,6 %, op 25 maart 1979 gevolgd door verordening nr. 643/79 (PB L 83 van 1979, blz. 1) met een devaluatie van 5,12 %. Beide devaluaties zouden van kracht worden op 1 juli 1979. Op 25 juni 1979, derhalve na het verstrijken van genoemde periode, nam de Raad verordening nr. 1266/79 aan (PB L 161 van 1979, blz. 4) waarin de franc met 6,9 % werd gedevalueerd per 1 juli 1979, waardoor beide eerdere devaluaties nimmer van kracht werden. Eveneens op 25 juni 1979 met ingang van 1 juli werd bij verordening nr. 1288/79 (PB L 162 van 1979, blz. 1) de interventieprijs voor suiker verhoogd van 40,09 Ecu naar 40,49 Ecu. Een verzoek van Lion aan het FIRS tot aanpassing van de gefixeerde bedragen op basis van de verordeningen nrs. 1134/68 en 243/78 bleef echter zonder gevolg.

In de zaak 293/81 betreft het door de ondernemingen Loiret en anderen vóór 28 september 1979 verkregen exportcertificaten met eveneens fixatie van restituties en monetaire compenserende bedragen. Op 28 september werd bij verordening nr. 2139/79 (PB L 246, blz. 76) de representatieve koers van de Franse franc opnieuw, ditmaal met 1,046 % gedevalueerd per 1 oktober 1979. Een verzoek tot herziening van de gefixeerde restituties aan het FIRS bleef eveneens zonder gevolg. In beide gevallen beriep het FIRS zich op de eerder behandelde bijlage van verordening nr. 3016/78, punt X, sub a, krachtens welke de laatste dag van de inschrijving bepalend was, hetgeen in casu dus uitsloot dat met de devaluatie van 6,9 % en verhoging van de interventieprijs (zaak 292/81) en de devaluatie van 1,049 % (zaak 293/81) rekening werd gehouden. In beide gevallen volgde tegen deze weigering een beroep bij het Tribunal administratif te Parijs. In hun laatste memorie stelden de ondernemingen dat het FIRS onwettige gemeenschapsverordeningen zou hebben toegepast, hetgeen voor deze instantie aanleiding was aan het Hof de volgende vraag te stellen:

„Is verordening EEG nr. 3016/78 van 20 december 1978 geldig in het licht van artikel 190 EEG-Verdrag? Introduceert zij discriminatoire maatregelen in de communautaire regeling, die de geldigheid daarvan aantasten? Schendt zij verordening EEG nr. 243/78 van 1 februari 1978 houdende invoering van de vaststelling vooraf van de monetaire compenserende bedragen, waarop zij een aanpassingsregeling is?"

De vorderingen van klagers vinden hun oorzaak in de door hen gesloten contracten voor de aankoop van suiker. Op verzoek van het Hof hebben klagers deze achtergrond uitvoerig toegelicht. Blijkens deze antwoorden werkt de communautaire handel in de suiker met standaardcontracten opgesteld door de Association des Organisations Professionnelles du Commerce des Sucres pour les Pays de la Communauté Économique Européenne (ASSUC). Artikel 22 van deze standaardcontracten, welke zowel voor interne transacties als voor exporttransacties worden gebruikt, bepaalt het volgende:

Sauf spécification contraire, le ou les prix du contrat devront être ajustés de façon à refléter tout changement du prix d'intervention communautaire pour la

qualité définie à l'article 5 survenant antérieurement à la livraison du sucre, exprimé dans la devise du contrat, converti au taux représentatif pour cette devise, et tout changement sera pour le compte de l'acheteur.

Klagers hebben voorts betoogd, dat het geven van deze garantie voor hen noodzakelijk is teneinde verzekerd te blijven van een constante bevoorrading van hun exporttransacties. De suikerraffinaderijen zijn op hun beurt verplicht, conform de geldende gebruiken, wijzigingen in de interventieprijzen ten goede te laten komen aan de bietentelers.

7. Algemene opmerkingen naar aanleiding van de gestelde vraag

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van partijen tijdens de mondelinge behandeling, komt het mij zinvol voor enkele algemene opmerkingen te maken over de achtergrond van de aangevochten verordening nr. 3016/78.

Door de Commissie is uiteengezet dat verordening nr. 3016/78 geen rekening behoefde te houden met de veranderingen in het prijsniveau in nationale valuta, ontstaan door wijzigingen in de representatieve koers en verhogingen in de interventieprijs. Ten aanzien van het laatstgenoemde element stelt zij zich op het standpunt dat de interventieprijs geen verplichting inhoudt voor particulieren deze prijs te hanteren in hun contractuele relaties. Zij heeft dit geadstrueerd door er op te wijzen d een aanpassing van contractuele prijzen aan een gewijzigde interventieprijs, in de regel niet schoksgewijs, maar geleidelijk verloopt, zeker wanneer de wijziging in de interventieprijs van relatief geringe aard is, zoals in het onderhavige geval. De essentie van deze laatste stelling is door klager niet weersproken.

Toch kan men zich afvragen of het standpunt van de Commissie de economische realiteit geen geweld aandoet. Het is immers een bekend gegeven dat het vastleggen van interventieprijzen op een overschotmarkt, zoals in casu de markt voor suiker, een zekere magneetwerking heeft, zodat de marktprijzen zich inderdaad naar dit prijsniveau bewegen. Er bestaat namelijk steeds de mogelijkheid om bij gebreke van een afzet tegen een adequate prijs het produkt (in dit geval A- en B-suiker) aan te bieden aan het interventiebureau. Daarmede wil overigens niet gezegd zijn dat de Commissie reeds daarom haar bevoegdheden zou hebben miskend door verordening nr. 3016/78 uit te vaardigen. Uw Hof stelt zich immers op het standpunt dat in agro-monetaire kwesties, waar het gaat om de beoordeling van ingewikkelde economische situaties, de rechter zich bij de controle op de rechtmatigheid van de handelingen heeft te beperken tot de vraag of daarbij niet sprake is van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid dan wel of het betrokken gezagsorgaan de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden.

Het eigenlijke verwijt van klagers heeft echter betrekking op het feit dat de Commissie, door zich met verordening nr. 3016/78 als boven aangeduid op te stellen, geen rekening heeft gehouden met de contractuele dwangpositie waarin klagers zich bevonden tengevolge van de besproken „ASSUC"-clausule. Ten aanzien van deze stelling dient in de *eerste* plaats te worden opgemerkt dat klagers bewust het risico hebben genomen om

zich door prefixatie in deze dwangpositie te plaatsen. Verordening nr. 3016/78 was immers reeds op 22 december 1978 in het Publikatieblad (PB L 359 van 1978, blz. 11) verschenen. Daarmede samen hangt een *tweede* opmerking. De door klagers geponeerde stelling dat verordening nr. 3016/78 geen rekening hield met de door deze clausule bestaande situatie van onevenwichtigheid, doet enige twijfel rijzen over de mededingingsverhoudingen op de onderhavige markt. Als deze stelling juist zou zijn en klagers geen uitwijkmogelijkheid bezaten, doet zich de vraag voor waarom noch zij, noch de Commissie hebben gerefereerd aan een mogelijke inbreuk van de „ASSUC"-clausule op de toepasselijke communautaire mededingingsvoorschriften. Het betoog terzake wekt immers de indruk, dat deze clausule onder meer de strekking en het gevolg heeft de normale werking van de marktverhoudingen op de prijsvorming zelfs ten aanzien van C-suiker (waarvoor geen interventieprijs geldt) uit te schakelen. De „ASSUC"-clausule lijkt met andere woorden de prijsgarantie op het niveau van de interventieprijs in feite uit te breiden tot suiker, die door de producenten wordt geproduceerd boven de quota waarvoor interventieprijzen gelden. De vraag rijst dan ook, dit mede in verband met de andere door klagers vermelde gevolgen van de clausule, of de Commissie deze privaatrechtelijke ondergraving van de vooronderstellingen van de suikermarktordening in het algemeen en van verordening nr. 3016/78 in het bijzonder wel zonder meer bij de vaststelling van haar beleid kan negeren, zoals zij blijkens het betoog van haar vertegenwoordiger ter terechtzitting heeft gedaan. Aangezien de verwijzende rechter terzake geen vraag heeft gesteld en klagers in het hoofdgeding als opgemerkt de aan de „ASSUC"-clausule verbonden risico's welbewust hebben aanvaard, laat ik dit punt echter verder rusten.

8. Volgorde van behandeling

Blijkens de memorie van klagers in het hoofdgeding moet het eerste onderdeel van de onderhavige prejudiciële vraag vooral zo begrepen worden dat artikel 190 van het EEG-Verdrag is geschonden doordat verordening nr. 3016/78 niet of niet voldoende is gemotiveerd ten aanzien van zijn gevolgen voor het prefixatiesysteem van verordening nr. 243/78. In samenhang met het derde onderdeel van de vraag wordt derhalve de totale onderlinge verhouding van beide verordeningen aan het oordeel van Uw Hof onderworpen. Ik zal dan ook eerst de onderlinge verhouding tussen de verordeningen nr. 243/78 en nr. 3016/78 behandelen en daarna ingaan op het tweede onderdeel van de vraag of verordening nr. 3016/78 een schending oplevert van artikel 40, lid 3, van het EEG-Verdrag.

9. De verhouding tussen verordeningen nrs. 243/78 en 3016/78

Het eerste probleem in de onderhavige zaken betreft, als aangegeven de wettigheid van verordening nr. 3016/78 bezien in het licht van verordening nr. 243/78. Alvorens deze vraag te onderzoeken dienen twee prealabele opmerkingen te worden gemaakt. In de *eerste* plaats blijkt uit de tekst van het derde onderdeel van de vraag van de verwijzende instantie, dat deze kennelijk van de verorderstelling uitgaat dat tussen beide verordeningen een hiërarchische verhouding zou bestaan. Op een vraag van de rechterrapporteur terzake is dit misverstand

door klagers bevestigd. Het gaat in casu echter om twee verordeningen van de Commissie. In de *tweede* plaats dient te worden vastgesteld dat verordening nr. 243/78 is gebaseerd op de basisverordening nr. 974/71 van de Raad inzake het stelsel van monetaire compenserende bedragen. Verordening nr. 3016/78 is tot stand gekomen op een tijdstip dat krachtens artikel 4, lid 3, van de Raadsverordening nr. 878/77 inzake het stelsel van representatieve koersen in de landbouwsector, de mogelijkheid bestond voor de Commissie afwijkende bepalingen vast te stellen voor de toepasselijke regels inzake deze representatieve koersen en de daarmede onvermijdelijk samenhangende consequenties voor aanpassing van gefixeerde bedragen. Het staat derhalve vast dat de werking van verordening nr. 243/78 beïnvloed kon en mocht worden door later door de Commissie uitgevaardigde verordeningen inzake het stelsel van representatieve koersen.

Beide opmerkingen leiden er toe dat het derde onderdeel van de onderhavige prejudiciële vraag moet worden verstaan als een vraag of de Commissie door beide verordeningen te geven, consistent in haar beleid is geweest. In het belang van de rechtszekerheid van particulieren is de eis van consistentie tussen afzonderlijke rechtsvoorschriften immers een minimale eis die aan de wetgevende bezigheid van de gemeenschapsinstellingen gesteld mag worden. Dat ook klagers in het hoofdgeding de vraag zo opvatten blijkt uit hun stelling onder letter D van hun memorie. Aldaar wordt door hen geponeerd dat verordening nr. 3016/78 een inbreuk maakt op het systeem, de doelstellingen en het nuttig effect van het in verordening nr. 243/78 neergelegde prefixatiesysteem van monetaire compenserende bedragen, door aanpassingen van eenmaal gefixeerde bedragen uit te sluiten onder de in verordening nr. 3016/78 genoemde voorwaarden. Alvorens echter meer concreet op dit standpunt in te gaan, acht ik het noodzakelijk een aantal opmerkingen te maken over het systeem van monetaire compenserende bedragen in het algemeen en verordening nr. 243/78 in het bijzonder.

Volgens bestendige rechtspraak is de primaire doelstelling van het stelsel van monetaire compenserende bedragen het beschermen van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek tegen monetaire verstoringen of, anders gesteld, de goede werking van de marktordeningen niet in gevaar te brengen. Ik verwijs daartoe in het bijzonder naar Uw arresten in de zaken 74/74 (Jurispr. 1976, blz. 797), 67-85/75 (Jurispr. 1976, blz. 395), 96/77 (Jurispr. 1978, blz. 383) en 84/78 (Jurispr. 1979, blz. 1801). Blijkens dezelfde rechtspraak impliceert deze doelstelling echter niet dat de individuele handelaar een waarborg zou genieten tegen wisselkoersrisico's. Dit kan en zal vaak het praktische effect van het systeem van monetaire compenserende bedragen zijn, maar handelaren kunnen terzake geen rechten doen gelden, zoals U expliciet stelde in Uw arrest in de zaken 95-98/74 (Jurispr. 1975, blz. 1615). Het systeem van de compenserende bedragen beschermt de individuele handelaar derhalve niet direct, maar slechts indirect doordat de goede werking van de marktordening gewaarborgd blijft. In het algemeen zal de handelaar bij het systeem gebaat zijn, maar het verzekert hem niet van de gunstigste voorwaarden voor het afwikkelen van zijn transacties en kan hem onder omstandigheden zelfs nadelen berokkenen.

Van deze algemene filosofie is ook verordening nr. 243/78 een uitvloeisel. Zowel uit de achtergrond van deze rege-

ling, in het bijzonder de lotgevallen van de Franse franc in 1976, als uit de eerste overweging, blijkt dat het prefixatiesysteem voor monetaire compenserende bedragen in het leven is geroepen vanwege de consequenties van de wisselvalligheid van de monetaire compenserende bedragen voor de handel met derde landen. Zoals uit de tweede overweging van deze verordening blijkt, gaat het er om de handelaar zekerheid te geen over de economische context waarin zijn transacties worden afgewikkeld, hetgeen bij de monetaire compenserende bedragen dus wil zeggen zekerheid omtrent de representatieve koers, de werkelijke koers en de monetaire coëfficiënt. De zekerheid die verordening nr. 243/78 wil scheppen heeft alleen betrekking op de monetaire factoren en *niet* op andere factoren die de positie van de individuele handelaar bepalen, zoals de aan- en verkoopprijzen. Uiteraard is, zoals de Commissie heeft gesteld, prefixatie alleen zinvol en ook verstandig te achten wanneer men wel zekerheid heeft over deze andere factoren, maar wanneer partijen anders handelen en derhalve bewust risico lopen, gaat het niet aan te eisen dat het prefixatiesysteem hen in deze situatie een uitweg *moet* bieden. Aan de zekerheid die het prefixatiesysteem van verordening nr. 243/78 biedt, is door verordening 3016/78 geen afbreuk gedaan, aangezien de gefixeerde bedragen gefixeerd bleven. De onzekerheid in het geval van klagers is niet veroorzaakt door de niet-aanpassing van de gefixeerde bedragen, maar door hun contractuele situatie, waarmede doelstellingen en systemen van monetaire compenserende bedragen en verordeningen nrs. 243/78 en 3016/78 geen rekening houden en behoeven te houden. Ik kom derhalve tot de conclusie dat de aanpassing van het prefixatiesysteem voor monetaire compenserende bedragen van verordening 243/78 door een eigen regeling van het „fait générateur" in de sector suiker en isoglucose, geen strijd oplevert met de doelstellingen en het systeem van dit prefixatiesysteem en dienovereenkomstig de Commissie geen inconsistentie in haar beleid terzake kan worden verweten.

10. De veronderstelde motiveringsgebreken van verordening nr. 3016/78

Voordat de vraag naar de schending van artikel 190 van het EEG-Verdrag aan de orde komt, dient er in dit verband op te worden gewezen, dat deze vraag naar de formele rechtmatigheid van verordening nr. 3016/78 gescheiden moet worden van de vraag naar de in het voorgaande behandelde materiële rechtmatigheid, voorzover dit laatste verordening nr. 243/78 betreft. Reeds Uw arrest in de zaak 8/65 (Jurispr. 1966, blz. 10) maakte deze beperking van het middel van gebrekkige motivering duidelijk. Waar het in casu om gaat is of de gegeven rechtsvoorschriften en gevolgen van verordening nr. 3016/78 worden gedragen door de gegeven rechtsoverwegingen, met andere woorden het al of niet bestaan van consistentie tussen beide elementen. Deze strekking van het motiveringsvoorschrift betekent dat de door klagers vooral tijdens de mondelinge behandeling aangevoerde argumenten van het arbitraire karakter van deze verordening en het verschil met de in de volgende suikercampagne gegeven verordening nr. 797/80 als materiële rechtsvragen bij de

behandeling van het beweerde motiveringsgebrek buiten beschouwing moeten blijven. Op deze vragen zal ik ingaan in het volgende onderdeel van mijn conclusie.

Zoals reeds eerder is aangeduid, bevat verordening nr. 3016/78 een eigen regeling van het „fait générateur" voor de onderhavige sector, welke in beginsel zijn consequenties heeft voor alle agromonetaire aangelegenheden in deze sector. Alsdan kan worden vastgesteld, dat in de *eerste* plaats de rechtsbasis van verordening nr. 3016/78 te weten artikel 4, lid 3, van verordening nr. 878/77 duidelijk is vermeld. In de *tweede* plaats is vermeld dat ingevolge deze verordening van het algemene regime van verordening nr. 1134/68, waar ook verordening nr. 243/78 van uitgaat, kan en wordt afgeweken (tweede overweging). In de *derde* plaats wordt de reden van deze afwijkingen kort aangegeven: „een doelmatig beheer van de markt voor suiker en isoglucose". Uit deze gegevens kan worden afgeleid, dat aan de eis van consistentie tussen overwegingen en getroffen maatregelen is voldaan. Meer algemeen gesproken is ook voldaan aan de doelstellingen van het motiveringsvereiste van artikel 190, zoals dit door Uw Hof in de zaak 24/62 (Jurispr. IX, blz. 149) is geformuleerd, te weten „partijen in staat te stellen voor hun rechten op te komen, het Hof in staat te stellen zijn taak uit te voeren en de Lid-Staten en hun eventueel belanghebbende onderdanen in staat te stellen na te gaan op welke wijze de Commissie het Verdrag heeft toegepast".

Wel kunnen klagers met enig recht stellen dat de motivering van verordening nr. 3016/78 summier is en wel ten eerste omdat de regeling in punt X, sub a van haar bijlage, niet specifiek in de overwegingen is genoemd en gemotiveerd en ten tweede omdat het effect daarvan op de algemene prefixatieregeling voor de monetaire compenserende bedragen eveneens niet specifiek is aangeduid.

Voor wat betreft het *eerste* punt kan verwezen worden naar de bestendige rechtspraak over de motivering van verordeningen. Blijkens de arresten in onder meer de zaken 5/67 (Jurispr. XIV, blz. 315) en 87/78 (Jurispr. 1978, blz. 2437) mag deze motivering van algemene aard zijn, waaraan wordt toegevoegd dat geen specifieke opsomming mag worden verwacht van de soms talrijke en ingewikkelde feiten en evenmin een volledige beoordeling daarvan. Voor wat betreft het *tweede* punt dient er op te worden gewezen dat Uw Hof ook een systeemgebonden motivering van verordeningen, in het bijzonder op het agromonetaire terrein, aanvaardt. Blijkens dit standpunt, onder meer neergelegd in Uw arresten in de zaken 92/77 (Jurispr. 1978, blz. 497) en 35/81 (Jurispr. 1981, blz. 45) dient niet alleen te worden afgegaan op de bewoordingen van de motivering, maar ook op het gehele, in meerdere samenhangende verordeningen neergelegde systeem van regelgeving en rechtsvoorschriften. Door dit standpunt behoeft niet elke afzonderlijke bepaling een duidelijke grondslag in de motivering van diezelfde verordening te vinden, zolang de grondslag maar in het desbetreffende, eventueel op meerdere verordeningen steunende systeem kan worden gevonden. Dat dit in casu het geval is, heb ik reeds uiteengezet bij de behandeling van de onderlinge verhouding van de verordeningen nrs. 3016/78 en 243/78. Ik meen derhalve in het licht van Uw eerdere rechtspraak te moeten concluderen dat verordening nr. 3016/78 de toets van

artikel 190 van het EEG-Verdrag kan doorstaan, al ware een uitvoeriger motivering van de redenen voor de daarin neergelegde afwijking van het gebruikelijke systeem wenselijk geweest. Wanneer Uw vaste rechtspraak een summiere motivering als hier gegeven niet voldoende zou hebben geacht, zou wellicht iets te zeggen zijn geweest voor een motiveringsbeginsel, dat afwijkingen van het gebruikelijke systeem inhoudelijk moeten worden gemotiveerd en dat deze motivering de toegepaste afwijking ook moet kunnen rechtvaardigen. Ook bij aanvaarding van een dergelijk motiveringsbeginsel zou de beleidsvrijheid van de Commissie voldoende kunnen worden ontzien. Men kan zich inderdaad afvragen, of het bevredigend is, dat de ingewikkelde inhoudelijke motivering van een afwijkende regeling — zoals in casu — pas in de laatste fase van de mondelinge procedure boven tafel komt en dan in feite niet meer door de andere partij in het bodemgeschil kan worden aangevochten.

11. Schending van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag

De verwijzende rechter heeft U ook gevraagd naar de verenigbaarheid van verordening nr. 3016/78 met artikel 40, lid 3, van het EEG-Verdrag. In hun memories stellen klagers dat genoemde verordening het non-discriminatiebeginsel op tweeërlei wijze zou schenden.

Het eerste onderdeel van dit betoog houdt de althans in de memories niet nader onderbouwde stelling in dat alleen in de sector suiker en isoglucose een dergelijke specifieke regeling bestaat als verordening nr. 3016/78. De juistheid daarvan is door de Commissie erkend, met daarbij de aantekening dat zij ook voornemens zou zijn voor de sector granen een dergelijke specifieke regeling te treffen. Deze stelling van partijen zegt op zichzelf echter niets, aangezien niet is aangetoond dat handelaren in de onderhavige sector door het bestaan van deze regeling worden gediscrimineerd ten opzichte van handelaren in andere sectoren. Klagers hadden op zijn minst moeten aantonen dat zij ten opzichte van handelaren in andere sectoren door deze regeling in een objectief ongelijke situatie zouden zijn geplaatst welke niet door objectief verschillende omstandigheden gerechtvaardigd zou zijn. Ook het beroep dat klagers in dit verband doen op het arrest in de gevoegde zaken 117/76 en 16/77 (Jurispr. 1977, blz. 1753), kan niet slagen. Immers in de zevende en achtste overweging van dit arrest stelt Uw Hof in het kader van de ingeroepen bepaling uitdrukkelijk dat niet zo maar verschillende sectoren cq. produkten met elkaar vergeleken mogen worden. In deze zaak ging het bovendien om twee produkten — zetmeel en quellmehl — vervaardigd uit één basisprodukt (maïs), welke op het punt van exportrestituties aanvankelijk wel, maar later niet meer gelijk behandeld werden.

Het tweede onderdeel van klagers betoog stelt een discriminatie tussen handelaren die wel en die geen prefixatie van monetaire compenserende bedragen hebben toegepast. Het behoeft mijns inziens echter geen betoog dat deze gevallen niet vergelijkbaar zijn, aangezien bij prefixatie van monetaire compenserende bedragen sprake is van een geheel andere

rechtsverhouding met de betrokken autoriteiten, dan bij de afwezigheid daarvan. In de mondelinge behandeling is op dat argument door klagers ook niet verder ingegaan.

Wel werd tijdens de mondelinge behandeling de geponeerde schending van artikel 40, lid 3, in zoverre nader geadstrueerd, dat de Commissie vooral een wisselvallig en arbitrair beleid is verweten, gelet op de verordening nr. 797/80 van de Commissie van 31 maart 1980 (PB L 87, blz. 39). In deze verordening, welke overigens uitdrukkelijk *niet* betrekking heeft op monetaire compenserende bedragen, werd wel een aanpassing van geprefixeerde restituties mogelijk gemaakt, echter niet naar aanleiding van wijzigingen in de representatieve koers van een bepaalde valuta, maar wegens de per 1 juli 1980 plaats vindende verhoging van de interventieprijs voor suiker. Klagers hebben echter niet aangetoond dat met deze latere verordening de eerdere verordening nr. 3016/78 een arbitrair karakter zou verkrijgen. De Commissie heeft deze latere maatregel onder meer verdedigd met het argument dat de verhoging van de interventieprijs per 1 juli 1980 op dat moment voorzienbaar was, dit kennelijk in tegenstelling tot de voorgaande campagne. Klagers hebben deze argumentatie niet weersproken. Dat in de tijd gezien, van een wisselvallig beleid kan worden gesproken, dient wel te worden erkend, maar klagers hebben eveneens nagelaten aan te tonen dat deze wisselvalligheid niet zijn oorzaak kon vinden in de agromonetaire omstandigheden en het door de raad gevoerde beleid. Blijkens Uw arrest in de zaak 88/78 (Jurispr. 1978, blz. 2477) is wisselvalligheid juist een kenmerk van het agro-monetaire systeem.

Gezien het bovenstaande meen ik derhalve dat verordening nr. 3016/78 geen schending oplevert van artikel 40, lid 3, van het EEG-Verdrag.

12. Conclusie

Ik concludeer derhalve als volgt:

— Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van gegronde bezwaren op de daarin genoemde punten tegen de geldigheid van verordening nr. 3016/78 van de Commissie. De verordening nr. 3016/78 van de Commissie is niet in strijd met artikel 190 van het EEG-Verdrag. Zij introduceert in de gemeenschappelijke landbouwpolitiek ook geen discriminaties die de geldigheid ervan zouden aantasten. Tenslotte is zij niet onverenigbaar met de bepaling van verordening nr. 243/78 van de Commissie van 1 februari 1978, nu de Raadsverordening nr. 878/77, waarop laatstgenoemde verordening is gebaseerd, uitdrukkelijk de mogelijkheid van afwijkende regelingen van de Commissie openlaat.