CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 14 MAART 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters

I — De onderhavige zaak betreft een beroep tot schadevergoeding krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag, door een Duitse onderneming ingesteld tegen de Commissie. De aanleiding voor het beroep is gelegen in het feit dat ten gevolge van verordening nr. 425/77 van de *Raad* van 14 februari 1977 (PB L 61 van 1977, blz. 1) de nakoming van een door die onderneming met de Roemeense staatshandelsonderneming „Prodexport" gesloten contract uitermate bezwaarlijk is geworden.

Dat contract, afgesloten op 15 februari 1977, had betrekking op de levering van 450 ton rundvleesprodukten — niet „gekruide bereidingen van rundvlees" zoals bedoeld in Uw arrest van 14 februari 1978 (zaak 68/77, IFG), maar bereide „Sauerbraten", meer prozaïsch: niet-gekookt of gebraden rundvlees in hermetisch gesloten verpakkingen met een nettogewicht van niet meer dan 1 kg. De leveranties door de Roemeense onderneming moesten gespreid over de periode april-december 1977 worden verricht, met een gemiddelde van omstreeks 50 ton per maand.

Verzoekster had in maart 1975 van de bevoegde Duitse instanties een bindend tariferingsadvies verkregen, volgens hetwelk de betrokken waar toen onder post 16.02 B III b) 1 viel; bij invoer in de Gemeenschap was daarover een invoerrecht — autonoom zowel als conventioneel — van 26 % ad valorem verschuldigd, ofwel DM 1,30 per kg. Een eerste partij van omstreeks 10 ton vlees, bedoeld om de markt te testen en buiten de overeengekomen hoeveelheid van 450 ton om, werd op 25 maart 1977 zonder problemen in Duitsland in het vrije verkeer gebracht. Voor deze partij was geen invoercertificaat nodig geweest, overeenkomstig artikel 1 van verordening nr. 3117/76 van de Commissie van 21 december 1976 tot wijziging en intrekking van de regelingen voor de koppeling, die in het kader van de vrijwaringsmaatregelen in de sector rundvlees door de verordeningen nrs. 76/76 en 223/76 werden ingesteld. De mogelijkheid dan wel de verplichting zo'n certificaat aan te vragen, is eerst weer per 1 april 1977 ingevoerd (artikel 15 van 's Raads verordening nr. 425/77).

Laatstgenoemde verordening bracht belangrijke wijzigingen in de regeling van het handelsverkeer met derde landen, zoals vastgelegd bij verordening nr. 805/68 van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees. Onder meer werd in artikel 12 de heffing verhoogd tot boven het verschil tussen de oriëntatieprijs en de aanbiedingsprijs francogrens van de Gemeenschap, verhoogd met de invloed van het douanerecht; de heffing bedroeg meer dan 100 % wanneer de marktprijs in de Gemeenschap lager was dan 98 % van de oriëntatieprijs, die in zekere opzichten de drempelprijs voor rundvlees vormde.

Door deze wijzigingen werden alle verwachtingen die verzoekster van het Roemeense contract had gehad, de bodem ingeslagen. Immers, om een „betere omschrijving" te geven van de produkten die vrij van heffing konden worden ingevoerd, splitste verordening nr. 425/77 onderverdeling 16.02 B III b) 1 in tweeën:

— enerzijds onderverdeling 16.02 B III b) 1 aa), „andere bereidingen en conserven, van vlees of van slachtafval-

1 — Vertaald uit het Frans.

len, vlees of slachtafvallen van runderen bevattend, niet gekookt of gebakken", met een autonoom invoerrecht van 20 % *en*, onder bepaalde voorwaarden, een heffing (conventionele rechten zijn niet voorzien),

— anderzijds onderverdeling 16.02 B III b) 1 bb), „andere bereidingen en conserven, van vlees of van slachtafvallen, vlees of slachtafvallen van runderen bevattend, overige", met een autonoom dan wel conventioneel invoerrecht van 26 %.

Eerstgenoemde onderverdeling is nader omschreven in een aanvullende aantekening, ingevoegd door artikel 14, lid 2, van verordening nr. 586/77 van de Commissie van 18 maart 1977.

Door die nieuwe redactie van het gemeenschappelijk douanetarief werd het in de onderhavige zaak bedoelde rundvlees onder bepaalde, in verordening nr. 586/77 omschreven voorwaarden per 1 april 1977 onderworpen aan een heffing, naast het invoerrecht van 20 %. In casu bedroeg die heffing DM 7,10 per kg, een bedrag dat hoger was dan de koopprijs en een prohibitief effect had. Ofschoon de betrokken verordeningen van Raad en Commissie op 5, respectievelijk 17 maart 1977 zijn gepubliceerd, zegt verzoekster eerst op 4 april 1977 van deze wijziging kennis te hebben gekregen, nadat zij bericht had ontvangen van de Duitse douane dat het in 1975 afgegeven bindende tariferingsadvies was vervallen. Zij heeft toen onmiddellijk de invoer van het rundvlees stopgezet en ziet zich nu geconfronteerd met een vordering van haar wederpartij ten bedrage van DM 495 000 wegens niet-nakoming van het contract.

In een eerste brief van 12 april 1977 vroeg verzoekster de Commissie bijzondere maatregelen vast te stellen waaronder zij het contract op acceptabele voorwaarden zou kunnen nakomen. Op 22 april deed zij een nieuwe poging: zij verzocht de Commissie om overgangsmaatregelen op basis van artikel 7 van verordening nr. 425/77, inhoudende dat zij de met de Roemeense onderneming overeengekomen hoeveelheden tot 31 december 1977 vrij van heffing zou kunnen importeren.

Op 3 juni 1977 ontving zij een brief van een afdelingshoofd van het directoraat-generaal Landbouw, waarbij haar verzoek werd afgewezen.

Thans vraagt verzoekster het Hof primair vast te stellen dat de Commissie is gehouden de nakoming van het contract van 15 februari 1977 te waarborgen. Bij repliek wijzigt verzoekster haar conclusie enigszins en vraagt primair vast te stellen dat de Commissie is gehouden de heffingvrije invoer toe te staan van de in het contract van 15 februari 1977 genoemde hoeveelheid vlees en de Bondsrepubliek Duitsland bij beschikking op te dragen die hoeveelheid vrij van heffing tot het vrije verkeer toe te laten. Subsidiair verzoekt zij om veroordeling van de Commissie tot vergoeding van de uit de niet-nakoming van het contract voortvloeiende schade, door haar begroot op DM 787 500, vermeerderd met 8 % rente vanaf het tijdstip waarop de schade is ontstaan.

II — De Commissie bestrijdt in de eerste plaats de ontvankelijkheid van de primaire vordering. Zij stelt dat zij verplicht is de bestaande wettelijke regeling toe te passen en dat men haar via een schadevergoedingsactie niet kan dwingen een van die regeling afwijkende normatieve handeling vast te stellen. Dit zou eventueel slechts mogelijk zijn langs de weg van artikel 175 van het Verdrag, waarop in casu echter geen beroep is gedaan.

Ofschoon ik persoonlijk de opvatting deel die advocaat-generaal Capotorti in zijn conclusie in de zaak-IFG heeft uiteengezet, en van mening ben dat verzoeksters primaire vordering in haar beide varianten niet-ontvankelijk is, stel ik voor om, in navolging van Uw arrest

van 14 februari 1978 in genoemde zaak, eerst de zaak ten gronde te onderzoeken alvorens eventueel over de ontvankelijkheid van de primaire vordering te beslissen. Immers, zowel deze als de subsidiaire vordering (waartegen de Commissie geen exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen) hebben dezelfde grondslag voor zover zij uitgaan van de aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor *onrechtmatige* handelingen of gedragingen van haar instellingen.

Bij de instelling van het beroep heeft verzoekster echter van den beginne een weinig gelukkige hand gehad: immers, zij spreekt de *Commissie* aan terwijl de schade — zo deze al zou bestaan — door een handeling van de Raad is veroorzaakt. De door verzoekster bij repliek gedane poging om ook de Raad in het geding te betrekken, is door 's Hofs beschikking van 10 november 1977 verijdeld. Het lijkt mij evenwel niet mogelijk de *Gemeenschap* te veroordelen tot vergoeding van een schade die primair door de *Raad* in de uitoefening van zijn bevoegdheden is veroorzaakt, wanneer enkel de *Commissie* in rechte tot schadevergoeding is aangesproken.

III — 1. De eerste vraag die ik wil behandelen, is niet of 's Raads verordening nr. 425/77 *onwettig* is — een grief van deze strekking is niet aangevoerd en zou trouwens in afwezigheid van de auteur van die handeling niet kunnen worden onderzocht —, maar of de *Commissie*, door geen gebruik te maken van artikel 7 van genoemde verordening, aan verzoekster schade heeft veroorzaakt waarvoor zij ingevolge haar niet-contractuele aansprakelijkheid heeft op te komen.

Artikel 7 bepaalt:

„Indien overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn ter vergemakkelijking van de toepassing van deze verordening, met name ingeval deze toepassing met ingang van de vastgestelde datum voor bepaalde produkten op aanmerkelijke moeilijkheden zou stuiten, worden deze maatregelen vastgesteld volgens de procedure van artikel 27. Zij zijn van toepassing tot en met 31 december 1977."

Bedoeld is artikel 27 van verordening nr. 805/68 betreffende de welbekende procedure van het Comité van Beheer.

Wat dit eerste punt betreft, zij het mij vergund te verwijzen naar hetgeen ik over deze procedure heb opgemerkt in mijn conclusie in de zaak-Bainne en over de „billijkheidsverordening" in mijn conclusie in de zaak-Debayser en andere. Ik moet er dan op wijzen dat de onderhavige zaak niet het geëigende kader biedt om te onderzoeken of de Commissie *verplicht* was van de haar bij artikel 7 verleende bevoegheid gebruik te maken, en dat in elk geval op dit gebied niet haar niet-contractuele aansprakelijkheid in geding kan worden gebracht: door te weigeren artikel 7 overeenkomstig de wens van verzoekster toe te passen, heeft de Commissie niet *onrechtmatig* gehandeld.

Verzoekster gaat niet zover te beweren dat artikel 7 onwettig is doordat het niet een *gebonden* bevoegdheid van de Commissie schept. Maar zelfs als dat wel het geval zou zijn, zouden wij die exceptie van onwettigheid in het kader van de onderhavige zaak niet kunnen onderzoeken en bovendien zou die onwettigheid aan de *Raad* en niet aan de Commissie moeten worden tegengeworpen.

Ook uit de billijkheidsoverwegingen die in het arrest van 1 februari 1978 in de zaak-Lührs zijn ontwikkeld, zou een dergelijke verplichting van de Commissie niet kunnen worden afgeleid.

Aan de nationale rechtsorden der Lid-Staten valt geen algemeen rechtsbeginsel — en nog minder een billijkheidsbeginsel — van de hier gestelde strekking te ontlenen, dat van toepassing zou zijn in bij voorbeeld de onderhavige rechtsbetrekking tussen een particulier en de communautaire overheid, waarin de toe-

passing van een heffing de nakoming van een verbintenis van die particulier niet onmogelijk maakt, doch enkel ertoe leidt dat importen aan een minder gunstige regeling zijn onderworpen dan voorheen het geval was.

2. Hetzelfde geldt voor de omstandigheden waaronder het Europees Parlement is geraadpleegd — of liever: niet is geraadpleegd — over het laatste *mondelinge* voorstel van de Commissie, dat aan verordening nr. 425/77 van de *Raad* ten grondslag ligt. Een eventuele onregelmatigheid in dit opzicht kan geen grond opleveren om verzoekster met betrekking tot de gevorderde schadevergoeding in het gelijk te stellen.

3. Vervolgens beroept verzoekster zich op het welbekende algemene beginsel van de rechtszekerheid alsmede op het beginsel dat het gerechtvaardigd vertrouwen van belanghebbenden moet worden beschermd.

In de eerste plaats zij opgemerkt dat verzoekster wellicht goede reden had te hopen op handhaving van de regeling welke bestond op het moment dat het contract werd gesloten, maar dat het daarbij toch niet om meer dan een *verwachting* kon gaan; voor een *verworven recht* op die handhaving zou zij toch minstens een of ander document moeten kunnen tonen, maar voor de transactie die zij op het oog had, was geen invoercertificaat vereist. Onder de destijds geldende invoerregeling was geen voorafgaande vergunning nodig en evenmin een verbintenis met waarborgstelling van de belanghebbende jegens de met het beheer van de betrokken marktordening belaste instanties.

Als de Duitse instanties verzoekster een aanknopingspunt hebben gegeven voor een gerechtvaardigd vertrouwen in de volledige handhaving van de bestaande regeling tijdens de uitvoering van oude contracten, ongeacht de ontwikkelingen van de markt, dan is het de Bondsrepubliek Duitsland die eventueel wegens schending van dat vertrouwen kan worden aangesproken.

Wat echter deze schending van gerechtvaardigd vertrouwen betreft, is mijns inziens niet voldaan aan minstens twee voorwaarden die het Hof pleegt te stellen, wil een aansprakelijkheid van de gemeenschapsinstellingen kunnen worden erkend.

In de eerste plaats was, zoals de Commissie omstandig uiteenzet, de instelling van de litigieuze heffing niet onvoorzienbaar. De produkten van onderverdeling 16.02 B III b) 1 van het GDT behoorden van oudsher tot een kwetsbare sector. In het verleden heeft de Gemeenschap herhaaldelijk vrijwaringsmaatregelen voor sommige van die produkten moeten nemen: invoercertificaten werden slechts afgegeven op vertoon van aankoopcontracten in het kader van de „koppeling" van de invoer van produkten van de rundvleessector aan de verkoop van rundvlees of rundvleesconserven uit interventievoorraden. Te noemen zijn ook verordening nr. 610/75 van de Commissie van 7 maart 1975 betreffende vrijwaringsmaatregelen voor bepaalde produkten van genoemde onderverdeling, alsmede verordening nr. 2033/75 van 5 augustus 1975, waarom het in de zaak/IFG ging. De aankondiging in verordening nr. 3117/76 van de Commissie van 21 december 1976, dat de daarbij ingestelde maatregelen, gezien de marktsituatie, „een fase zijn in de terugkeer tot de normale invoerregeling" en dat „de beëindiging van de toepassing van de vrijwaringsmaatregelen" in het voornemen lag, kon toch bezwaarlijk worden opgevat als een verzekering aan de handelaars dat, als de situatie weer zou veranderen, voor de invoer van bepaalde produkten van deze kwetsbare sector niet opnieuw vrijwaringsmaatregelen in een of andere vorm zouden worden ingesteld.

Een tariferingsadvies van de Duitse instanties is niet meer dan een aanwijzing. Verzoekster daarentegen had zich tegen

de mogelijkheid dat de nakoming van het contract onder omstandigheden voor haar nadelig zou worden, moeten wapenen door het opnemen van een ontbindende clausule, iets wat in internationale contracten geenszins ongebruikelijk is: zij moet de oplossing van haar problemen zoeken in de rechtsverhouding met haar contractspartner of met de Duitse instanties, eventueel door een beroep te doen op overmacht.

Wat daarentegen de hoogte betreft van de heffing die in de plaats van de vroegere koppelingsregeling zou komen, daarnaar kon men slechts gissen. Een van de hoofdproblemen bij de handel in rundvlees is de onzekerheid omtrent het bedrag van de heffing op importen in de Gemeenschap, aangezien dit tussen het tijdstip van de bestelling en dat van de levering kan worden gewijzigd. In een periode van schaarste op de wereldmarkt van rundvlees is een heffingregeling allesbehalve een stimulans voor de importeurs van de Gemeenschap; een eenvormige en vaste belasting *ad valorem* voor alle importen draagt ertoe bij die onzekerheid te verminderen. De heffing die bij verordening nr. 425/77 van de Raad en verordening nr. 586/77 van de Commissie is ingesteld, verschilt naar gelang van de marktprijzen in de Gemeenschap; met dit nieuwe heffingsysteem beoogde de Raad tot een stelsel van marktbeheer te komen dat soepeler kan reageren op de ontwikkeling van de marktprijzen in de Gemeenschap ten opzichte van de oriëntatieprijs, teneinde zulke extreme maatregelen als de toepassing van de schaarsteregeling in 1972 en van de vrijwaringsclausule sedert 1974 te kunnen vermijden. Dit systeem bevat uiteraard een element van onzekerheid, maar deze onzekerheid deed zich niet speciaal ten aanzien van verzoekster voor en haar importen vielen niet in een periode van schaarste, maar juist van overschotten.

In de tweede plaats, en geheel in de geest van de nieuwe regeling, lijkt er wel degelijk een dwingend algemeen belang, of zoals ik het liever zou noemen, een „motif d'intérêt général", voor te bestaan dat deze regeling — nota bene niet *onverwijld*, maar bijna vier weken na de aankondiging van de bij 's Raads verordening nr. 425/77 ingevoerde wijziging en één week na publikatie van de bij verordening nr. 586/77 van de Commissie vastgestelde uitvoeringsbepalingen — in werking is getreden.

's Raads verordening gaat uit van de constatering dat produkten van de soort die verzoekster wilde invoeren, „uitsluitend zijn gecreëerd om te ontkomen aan de toepassing van de heffingen", welke juist waren ingesteld om het risico van ernstige verstoringen ten gevolge van importen tegen te gaan, en dat deze produkten „vlees van post 02.01 van het gemeenschappelijk douanetarief" (dat vrij van heffingen kan worden ingevoerd) „kunnen vervangen".

Deze constateringen, welke voortvloeien uit de beoordeling van een complexe economische situatie, lenen zich niet voor discussie in het kader van de onderhavige procedure en kunnen op het eerste gezicht de instelling van een heffingregeling alleszins rechtvaardigen.

De instabiliteit van de rundvleesmarkt heeft altijd al bijzonder grote problemen opgeleverd en het is bijzonder moeilijk om de periodieke schommelingen in de produktie, die grote prijsverschillen veroorzaken, in de hand te houden. Een dergelijke heffingregeling is beter dan het toepassen van vrijwaringsclausules. Zoals reeds gezegd, geeft de toepassing van één basisheffing en haar uitvoeringsbepalingen noodzakelijkerwijs een wat onzeker karakter aan het beheer van de markt, omdat beslissingen van geval tot geval moeten worden genomen, waardoor onvermijdelijk breuken ontstaan. De vaststelling van de heffing geschiedt mede op grond van conjuncturele overwegingen en van de ontwikkeling van de marktprijzen in de Gemeenschap ten opzichte van de oriëntatieprijs. Boven-

dien moet bij het marktbeheer rekening worden gehouden met het „politieke" aspect van de inkomensverbetering voor de rundvleesproducenten in de Gemeenschap.

IV — Blijft nog te onderzoeken of de instelling van een heffingregeling voor de betrokken produkten in strijd is met het bepaalde bij de artikelen 39 en 110 EEG-Verdrag en in het bijzonder met de consolidatieregels van de GATT. Nogmaals zij erop gewezen dat deze grief betrekking heeft op verordening nr. 425/77 van de *Raad.* Onder voorbehoud van wat deze daarover zou hebben te zeggen, wil ik het volgende opmerken:

Volgens verzoekster gaat de indeling van de onderwerpelijke vleesbereidingen onder post 16.02 B III b) 1 aa) in tegen de consolidatie van het invoerrecht voor post 16.02 B III b) 1 in het kader van de GATT. Die consolidatie zou uitdrukkelijk voor de gehele post gelden. Artikel 17 van verordening nr. 805/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 425/77, stemt bovendien letterlijk overeen met het oude artikel 16 van verordening nr. 805/68, luidende: „Deze verordening wordt toegepast met inachtneming van de verplichtingen welke voortvloeien uit overeenkomsten die de Gemeenschap op internationaal vlak binden." De instelling van een heffing op bepaalde produkten van die onderverdeling zou dus duidelijk met deze bepaling in strijd zijn.

Op een vraag van het Hof met betrekking tot deze „deconsolidatie" heeft de Commissie geantwoord dat de verleende concessie niet gold voor de produkten waarom het in casu gaat, en dat het veeleer aankomt op het globale volume — economisch en financieel gezien — van het door de tariefovereenkomsten bevorderde handelsverkeer.

Ik wil dit punt laten voor wat het is, want een inbreuk op de GATT-regels door een met eenparigheid van stemmen vastgestelde verordening van de *Raad* — zo die inbreuk al zou vaststaan en zo een particulier daartegen zou kunnen opkomen, hetgeen ik betwijfel — kan mijns inziens niet tot aansprakelijkheid van de Commissie leiden.

Hieraan zij evenwel toegevoegd dat de Gemeenschap in het kader van haar landbouwbeleid de verschillende doelstellingen van artikel 39 EEG-Verdrag in acht dient te nemen, met name: het stabiliseren van de markten (artikel 39, lid 1, sub c), het veiligstellen van de voorziening (lid 1, sub d), het verzekeren van redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers (lid 1, sub e). Deze doelstellingen zijn zelf niet alle even belangrijk en moeilijk met elkaar te verzoenen. Om redelijke verbruikerprijzen te verzekeren moet men de akkoorden betreffende de invoer van rundvlees vereenvoudigen, en dit gaat weer in tegen de doelstelling van marktstabilisatie; ter verzekering van een betere kwaliteit is het noodzakelijk de rundvleesproduktie in de Gemeenschap te stimuleren, en dit is weer moeilijk verenigbaar met de ontwikkeling van de internationale handel. Zijn de doelstellingen van artikel 39 dus al moeilijk met elkaar te verzoenen, nog grotere problemen ontstaan in hun verhouding tot de door artikel 110 gewenste harmonische ontwikkeling van de wereldhandel. De Gemeenschap dient dus vrij te zijn om, gelet op de economische en politieke situatie, aan sommige van die doelstellingen voorrang te geven boven andere. Hierbij spelen, zoals advocaat-generaal Capotorti in zijn conclusie in de zaak-IFG opmerkte, veeleer politieke argumenten een rol.

Ten slotte merken wij op dat de als vrijwaringsmaatregel bedoelde koppelingsregeling per 1 april 1977 is afgeschaft en dat er, anders dan bijvoorbeeld ten aanzien van Joegoslavië het geval is, geen handelsovereenkomsten tussen de Gemeenschap en Roemenië bestaan; dit land heeft zich niet verplicht zijn rundvleesexport naar de Gemeenschap te beperken of te verhinderen dat daarbij abnormaal lage prijzen worden toegepast.

Artikel 7 en de daarin genoemde datum van 31 december 1977 zijn voornamelijk bedoeld om moeilijkheden die zich ten opzichte van de ACP-landen dreigden voor te doen, op te lossen en om de geldigheidsduur van de maatregelen tot vermindering van de niet-tarifaire invoerbelastingen met 90 %, die het pendant zijn van de door de betrokken ACP-landen toegepaste even hoge uitvoerbelastingen, tot 31 december 1977 te kunnen verlengen.

Ik concludeer tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van verzoekster in de kosten van het geding.