CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 9 FEBRUARI 1977 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De monetaire schommelingen tijdens de afgelopen jaren hebben bij de toepassing van het gemeenschapsrecht, vooral op landbouwgebied, aanleiding gegeven tot tal van geschillen, en daarmee ook tot interpretatievragen aan het Hof van Justitie. Thans vraagt het High Court of Ireland om uitlegging van de gemeenschapsregels inzake de steunverlening aan producenten van caseïne en caseïnaten uit ondermelk, ten einde te kunnen bepalen naar welk tijdstip de aan een Ierse producent verschuldigde steun dient te worden berekend. Dit tijdstip is namelijk van groot belang in verband met de wijziging van de wisselkoers van het Ierse pond ten opzichte van de rekeneenheid op 7 oktober 1974, omdat in casu deels vóór en deels nà de wijziging van de wisselkoers aan de voorwaarden voor toepassing van de steunregeling was voldaan.

North Kerry Milk Products Ltd., een zuivelfabriek in Ierland, produceerde tussen 4 juli en 10 oktober 1974 grote hoeveelheden caseïne, welke werden afgezet nà 7 oktober 1974, dus na bovenbedoelde wijziging van de wisselkoers van het Ierse pond ten opzichte van de rekeneenheid (van 2,1644 r.e. tot 1,9485 r.e. voor het pond). De aan verzoekster in het hoofdgeding verschuldigde steun voor de geproduceerde caseïne en caseïnaten werd door de Ierse Minister van Landbouw berekend tegen een wisselkoers van 1 Iers pond = 2,1644 r.e., waarbij werd uitgegaan van de datum van verwerking van de melk tot caseïne, dus vóór 7 oktober. Verzoekster meent echter dat de voor haar voordeliger wisselkoers op de dag van afzet moet worden aangehouden en vordert deswege £44 687,71, zijnde het verschil tussen hetgeen haar reeds was betaald en het haar beweerdelijk toekomende steunbedrag ad £539 101,40.

Verweerder in het hoofdgeding, de Ierse Minister van Landbouw, betoogde voor de nationale rechter dat hij de betrokken gemeenschapsregeling slechts had toegepast overeenkomstig de uitlegging en de aanwijzingen van de Commissie.

Het High Court of Ireland verzocht daarop het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing over de navolgende vraag:

„Moet de aan verzoekster verschuldigde steun worden berekend naar:
a) de omrekeningskoers van het Ierse pond ten opzichte van de rekeneenheid, die gold op de datum van produktie van de caseïne of caseïnaten, of
b) de omrekeningskoers van het Ierse pond ten opzichte van de rekeneenheid, die gold op de datum van afzet van de caseïne of caseïnaten?"

2. De steunverlening voor in de Gemeenschap vervaardigde en tot caseïne verwerkte ondermelk werd ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk- en zuivelprodukten. Ingevolge artikel 11 van deze verordening werd de steun verleend onder voorwaarde dat „deze melk en de daaruit vervaardigde caseïne aan bepaalde eisen voldoet". „Algemene voorschriften betreffende de ... steun" en in het bijzonder „de voorwaarden voor de toepassing daarvan" zouden door de Raad naderhand worden vastgesteld. Ten slotte diende de Commissie — na voorafgaand advies van

1 — Vertaald uit het Italiaans.

het Comité van beheer voor melk- en zuivelprodukten — de „uitvoeringsbepalingen" van het artikel vast te stellen (artikel 11, lid 3, en artikel 30 van genoemde verordening).

Op 15 juli 1968 gaf de Raad „algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk die tot caseïne en caseïnaten is verwerkt" (verordening (EEG) 987/68). De bevoegde instantie voor de uitbetaling van de steun was „het interventiebureau van de Lid-Staat op wiens grondgebied de caseïne of de caseïnaten zijn geproduceerd" (artikel 2, lid 3).

Enkele dagen later gaf de Commissie bij verordening (EEG) 1102/68 „uitvoeringsbepalingen met betrekking tot het verlenen van steun aan ondermelk die tot caseïne en caseïnaten is verwerkt". Twee artikelen uit die verordening zijn hier vooral van belang: artikel 2 inzake de wijze van berekening van de steun en artikel 3 inzake de aanvragen om steun. Volgens artikel 2 wordt voor de berekening van de steun aangenomen dat voor de vervaardiging van 1 kg caseïne of caseïnaat 33,75 kg ondermelk is benodigd; deze regel is gegeven in verband met verordening 1103/68 van de Commissie tot vaststelling van de steun voor tot caseïne en caseïnaten verwerkte ondermelk. Artikel 3 bepaalt dat „de steun pas na de afzet van de caseïne of caseïnaten wordt verleend"; derhalve moet de aanvrager op de aanvraag vermelden „de door hem geproduceerde en afgezette hoeveelheid caseïne of caseïnaten van eigen fabricage, waarvoor de steun wordt aangevraagd." Dit voorschrift — dat op geen enkele bepaling van bovengenoemde verordeningen van de Raad teruggrijpt — moet tevens worden gelezen in verband met de eerste overweging bij bovengenoemde verordening 1102/68, waarin het doel van de verordening is omschreven en voorts wordt gezegd dat ter uitvoering van de (door de Raad vastgestelde) beginselen „zekere uitvoeringsbepalingen dienen te worden vastgesteld *ten aanzien van de uitbetalingsprocedure*".

Genoemde verordeningen 1102/68 en 1103/68 zijn nadien verschillende malen gewijzigd. In artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) 756/70 van de Commissie betreffende de steunverlening voor ondermelk, die tot caseïne en caseïnaten is verwerkt, wordt echter herhaald dat „de steun pas na de afzet van de caseïne of de caseïnaten wordt verleend". Voorts bepaalt deze verordening in artikel 5 dat verordening (EEG) 146/69, waarbij het steunbedrag opnieuw was vastgesteld, werd ingetrokken doch van toepassing zou blijven „voor de caseïnes en caseïnaten die vóór het in werking treden van deze verordening werden *afgezet*". Hieruit vloeit implicite voort dat het steunbedrag zou moeten worden vastgesteld naar de datum van afzet.

Anders dan implicite uit deze bepaling blijkt, heeft de Commissie zich recenter, in verordening (EEG) 533/75 van 28 april 1975, uitdrukkelijk uitgesproken. Aan artikel 1 van verordening (EEG) 756/70 voegde zij namelijk het volgende lid toe: „Het bedrag dat als steun wordt toegekend is het bedrag toepasselijk op de dag van fabricage van de caseïne of de caseïnaten". Hiertoe werd in de tweede overweging van de considerans overwogen dat het duidelijkheidshalve nodig is gebleken te preciseren dat de dag van vervaardiging van de caseïne en de caseïnaten bepalend is voor het bedrag van de toe te kennen steun, terwijl de bij artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) 756/70 bedoelde afzet van deze produkten slechts een der betalingsvoorwaarden is volgens het bijzondere controlesysteem.

De tot dusver genoemde gemeenschapswetgeving is derhalve ietwat duister en tegenstrijdig. Enerzijds legt de Raad in zijn verordeningen verband tussen de steunverlening en de verwerking van ondermelk tot caseïne of de vervaardiging van caseïne, en wordt dienvolgens ook de bevoegdheid tot betaling van de steun gerelateerd aan de plaats van vervaardiging. De Commissie anderzijds, die bepalingen voor de toepassing van artikel 11 van de basisverordening van de Raad

(verordening 804/68) diende vast te stellen en in het bijzonder de wijze van uitbetaling van de steun wilde regelen, stelde de afzet als voorwaarde voor de steun-„verlening" en loste de tussentijds rijzende juridische problemen in verband met de wijzigingen van het steunbedrag aldus op dat in feite de afzetdatum werd gekozen als peildatum voor het steunbedrag. Naderhand heeft de Commissie het nog dienstig geacht te bepalen dat de voorwaarde van afzet alleen gold voor de betaling van de steun en dat de hoogte van het bedrag moest worden berekend naar de datum van vervaardiging der caseïne.

3. Voor de oplossing van dit probleem moet worden gezien naar een reeks andere gemeenschapsvoorschriften met betrekking tot de wijziging van de waarde van de rekeneenheid in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Ten deze kende de Raad zich bij zijn eigen verordening (EEG) 653/68 van 30 mei 1968 de bevoegdheid toe voor zover nodig „de voorschriften [vast te stellen] die in geval van wijziging van de verhouding tussen de pariteit van de munteenheid van een Lid-Staat en de waarde van de rekeneenheid moeten worden toegepast" (artikel 6, lid 1, sub c). Deze verordening werd gevolgd door verordening (EEG) 1134/68 van 30 juli 1968, waarvan artikel 4, lid 2, en artikel 6 hier van belang zijn.

Artikel 4, lid 2, luidt: „Voor de transacties, tot stand gekomen in het kader van de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid of de bijzondere regelingen voor het handelsverkeer van goederen, verkregen door verwerking van landbouwprodukten, worden de aan of door een Lid-Staat of een naar behoren gemachtigd orgaan verschuldigde sommen, uitgedrukt in de nationale eenheid en overeenkomend met de in genoemde bepalingen in rekeneenheden vastgestelde bedragen, betaald met gebruikmaking van de verhouding tussen de rekeneenheid en de nationale munteenheid die gold op *het tijdstip van totstandkoming van de transactie of het gedeelte van de transactie*".

En artikel 6 bepaalt „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".

Voor het onderhavige geval zal nu aan de hand van deze bepaling moeten worden uitgemaakt wat „het feit waardoor het bedrag dat betrekking heeft op deze transactie, verschuldigd wordt" inhoudt bij de steunverlening voor de verwerking van ondermelk tot caseïne of caseïnaten. Volgens de Commissie is dit feit de verwerking zelf, en volgens verzoekster in het hoofdgeding de afzet der caseïne. Hiervoor verwijst Kerry Milk Products naar de Engelse tekst van genoemd artikel 6, die in formulering opvallend verschilt van de tekst in de andere gemeenschapstalen.

De Engelse tekst luidt: „For the purposes of this regulation, the time when a transaction is carried out shall be considered as being the date on which occurs the event, as defined by Community rules or, in the absence of and pending adoption of such rules, by the rules of the Member State concerned, in which the amount involved in the transaction becomes due and payable".

Het is begrijpelijk dat verzoekster in het hoofdgeding zich baseert op de Engelse tekst van artikel 6, waarin wordt gesproken van „amount due and payable": zelfs wanneer de afzet van de caseïne alleen zou worden beschouwd als een voorwaarde voor de betaling van de steun, zou dit toch het eindtijdstip vormen „van de totstandkoming der transactie" in de zin van bedoeld artikel 4, lid 2, van verordening (EEG) 1134/68. Het tijdstip van totstandkoming van de transactie zou dus samenvallen met het tijdstip waarop een bepaalde en opeisbare vordering van de producent bestaat; zoals wij zagen, bestaat

ingevolge de verordeningen van de Commissie een zodanige vordering eerst na afzet van de caseïne.

Mijns inziens is het niet mogelijk de hoofdvraag in deze zaak op te lossen aan de hand van de boven geciteerde Engelse tekst van artikel 6. In de eerste plaats is de zinsbouw van deze tekst niet zeer gelukkig. Grammaticaal staan immers de woorden „in which the amount involved in the transaction becomes due and payable" op de direct daaraan voorafgaande woorden „the Member State concerned", hetgeen echter aan de zin elke betekenis ontneemt, omdat dan het niet nader gekwalificeerde woord „event" in de lucht blijft hangen. Anderzijds is het grammaticaal onmogelijk deze woorden te verbinden met het woord „event" (the event ... in which).

Derhalve zal ter opheldering van deze duistere zin moeten worden terruggegrepen op de tekst in de andere talen. Volgens de jurisprudentie van het Hof brengt immers het vereiste ener uniforme uitlegging van de gemeenschapsverordeningen mee dat niet alleen de versie in één der officiële talen in aanmerking dient te worden genomen, doch dat bij twijfel over de uitlegging van één der teksten ook rekening moet worden gehouden met de teksten in de andere gemeenschapstalen (arrest van 5 december 1967 in zaak 19/67, Van der Vecht, Jurispr. 1967, blz. 432). Dit beginsel geldt *a fortiori* wanneer, zoals hier, de onduidelijke tekst een vertaling in een nieuwe officiële taal is van een tekst die aanvankelijk in andere gemeenschapstalen was vastgesteld en als zodanig reeds eerder in werking was getreden.

4. De hoofdvraag in deze zaak moet derhalve worden gelezen aan de hand van artikel 6 van verordening 1134/68 in de andere talen. Die vraag is nu dus op welk tijdstip het feit heeft plaatsgevonden waardoor het bedrag dat betrekking heeft op deze transactie, verschuldigd wordt. In casu dient dit feit niet te worden bepaald volgens het recht van de betrokken Lid-Staat, omdat er op dit punt een gemeenschapsregeling is die ik in het voorgaande reeds heb genoemd en waaraan volgens artikel 6 voorrang toekomt.

In deze regeling zijn er verschillende elementen die op het eerste gezicht de indruk wekken dat dit feit de vervaardiging van de caseïne is. Zo wordt in de eerste plaats de in de beide raadsverordeningen 804/68 en 987/68 gesproken van steunverlening voor tot caseïne verwerkte ondermelk en van de ten deze geldende voorwaarden, zonder een woord over de afzet van het produkt. In de tweede plaats wordt, zoals reeds gezegd, in de verordeningen van de Commissie de afzet als voorwaarde gesteld voor de betaling van de steun (eerste overweging bij verordening (EEG) 1102/68; tweede overweging bij verordening (EEG) 533/75). De Commissie acht het terecht van belang onderscheid te maken tussen het ontstaan van het recht op steun en de betaling daarvan. Ten slotte zal men, gezien de in artikel 2 van verordening 987/68 vervatte verplichting voor de producenten van caseïne om het steunbedrag te verrekenen in de aankoopprijs die aan de leveranciers van ondermelk wordt betaald, moeten erkennen dat het in het verkeer tussen de caseïneproducent en zijn melkleverancier minder moeilijkheden oplevert om het aan de producent verschuldigde steunbedrag te berekenen naar het tijdstip van de produktie dan naar een later tijdstip, namelijk van de afzet. Juist uit het onderhavige geval blijkt welke problemen bij de berekening van het steunbedrag kunnen ontstaan ingeval van tussentijdse wijzigingen in de wisselkoers ten opzichte van de rekeneenheid. Voorts is het ook alleszins mogelijk het steunbedrag reeds te berekenen op het tijdstip van de produktie, gezien de fictie in de gemeenschapsregeling dat één kilogram caseïne is vervaardigd uit een bepaalde hoeveelheid ondermelk (artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) 756/70) en gezien de vaststelling van de steun op een bepaald bedrag in rekeneenheden per 100 kg verwerkte ondermelk (artikel 2, lid 1, dezer verordening).

Niettemin meen ik dat de vervaardiging van de caseïne niet het feit is waardoor het bedrag dat betrekking heeft op deze transactie, aan de producent verschuldigd wordt. Een subjectief recht op betaling van een bepaald bedrag — in de zin van artikel 6 van verordening (EEG) 1134/68 — kan zeker niet uitsluitend worden ontleend aan de verordeningen van de Raad. In artikel 11 van verordening 804/68 wordt immers, zoals ik in het begin reeds heb gezegd, de Commissie opgedragen de bepalingen ter uitvoering van dit artikel, en met name het bedrag van de steun, vast te stellen. Zodra nu de Commissie voorschreef dat de steun pas kon worden verleend na de afzet (artikel 3, lid 1, van verordening 1102/68 en artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) 756/70), werd de afzet een voorwaarde voor de berekening van het aan de producent te betalen steunbedrag en niet voor de betaling van een reeds vastgesteld bedrag: een producent die een bepaalde hoeveelheid caseïne vervaardigt en niet alles daarvan afzet, heeft slechts recht op steun over de geringere afgezette hoeveelheid. De genoemde verordeningen 1102/68 en 756/70 laten geen andere uitlegging toe.

Alleen op deze wijze valt te verklaren hoe de Commissie bij de verschillende wijzigingen van het steunbedrag kon bepalen dat de wijziging niet gold voor de caseïne en caseïnaten die waren afgezet en niet slechts vervaardigd vóórdat de wijziging van kracht werd, en dat de ingetrokken eerdere verordeningen daarop van toepassing bleven (vergelijk artikel 5 van verordening 756/70, artikel 2 van verordening 2814/71, artikel 2 van verordening 455/73 en artikel 2 van verordening 1399/73). Zou namelijk het aan de producent verschuldigde bedrag worden gerelateerd aan het enkele feit van de verwerking van de melk tot caseïne, dan is niet begrijpelijk hoe de Commissie bij verordening de hoogte van alle bedragen voor geproduceerde maar nog niet afgezette caseïne kon wijzigen. Dit geldt in het bijzonder bij een verlaging van het steunbedrag, zoals in het geval van verordening (EEG) 2814/71.

Voorts bestaat de mogelijkheid dat een partij vervaardigde maar nog niet afgezette caseïne verloren gaat; op een desbetreffende vraag bij de mondelinge behandeling gaf de Commissie toe dat de producent geen steun kan krijgen voor verloren hoeveelheden. Dit bevestigt, naar ik meen, dat de producent eerst na afzet recht heeft op steun. Zelfs al wordt het bedrag overeenkomstig artikel 1 van verordening 533/75 berekend op de dag van vervaardiging, dan kan het toch nog worden herzien wanneer wordt vastgesteld hoeveel is afgezet, respectievelijk of de afgezette hoeveelheid al dan niet gelijk is aan de vervaardigde hoeveelheid.

Kan men, zo gezien, nu zeggen dat het recht op het steunbedrag ontstaat op het tijdstip van de vervaardiging en dat de afzet voorwaarde is voor de uitbetaling van dat bedrag?

De elementen die een recht op steun doen ontstaan en de voorwaarden voor de uitbetaling, kunnen slechts worden gescheiden wanneer laatstgenoemde voorwaarden niet van invloed zijn op het bestaan of de omvang van het recht op steun. Het is denkbaar dat een verschuldigd bedrag gedurende een zekere tijd of onder bepaalde omstandigheden niet betaalbaar is — het geval van opgeschorte of voorwaardelijke opeisbaarheid — zonder dat het recht zelf wordt aangetast. Zodra echter een bepaalde „voorwaarde" het bestaan of het bedrag van de schuld beïnvloedt, is het meer dan alleen een betalingsvoorwaarde.

Het Hof heeft bij zijn arrest van 17 mei 1972, zaak 93/71, Leonesio/Ministerie van Landbouw van Italië (Jurispr. 1972, blz. 298) beslist dat landbouwers recht hebben op betaling van de slachtpremie, zodra is voldaan aan de voorwaarden van verordening 1875/69 van de Raad en verordening 2195/69 van de Commissie. Nu in casu in 's Raads verordeningen de nadruk op de verwerking wordt gelegd en de daarop volgende fase van de afzet niet wordt genoemd, kan men weliswaar het besluit van de Commissie om een nieuwe voorwaarde te verbinden aan de

steunverlening voor de verwerking van melk tot caseïne hekelen, doch ik kan niet inzien hoe men de geldigheid van de verordeningen der Commissie (althans van de daarin al dadelijk opgenomen bepaling dat de producent de caseïne moet hebben afgezet alvorens steun te kunnen ontvangen) kan betwisten, aangezien de Commissie tot taak had de bepalingen voor de toepassing dier verordeningen vast te stellen, hetgeen zij heeft gedaan met het instemmend advies van het bevoegde Comité van beheer. In zoverre zijn de verordeningen en de handelwijze der Commissie in tegenspraak met haar hier verkondigde stelling, dat de vervaardiging van de caseïne het feit is op grond waarvan het steunbedrag is verschuldigd.

Welbeschouwd kan men mijns inziens ook niet zeggen dat de afzet van caseïne of caseïnaten op zichzelf het feit is waaraan de producent een recht op steun van het nationale interventiebureau ontleent. Dit recht ontstaat pas bij voldoening aan een hele reeks voorwaarden. De gebruikte ondermelk en de ruwe caseïne moeten zijn verkregen uit in de Gemeenschap geproduceerde melk (artikel 1 van verordening 756/70); de produktie moet plaats vinden binnen de Gemeenschap en de producenten moeten een maandstaat bijhouden met bepaalde gegevens (volgens artikel 3 van genoemde verordening moet daarin onder andere worden vermeld de hoeveelheid afgezette caseïne en caseïnaten alsmede de naam van de afnemer); de producenten moeten bereid zijn zich aan een controle te onderwerpen en ten slotte moet het produkt zijn afgezet. De afzet is chronologisch het laatste van de reeks feiten die het recht op steun krachtens het gemeenschapsrecht doen ontstaan. Wel moet daarnaast nog een nationale procedure worden gevolgd, bestaande in een aanvraag aan het interventiebureau en een formele beslissing van dit bureau dat moet nagaan of aan alle in het gemeenschapsrecht gestelde voorwaarden is voldaan, doch deze volgende fasen zijn niet van invloed op de toepassing van artikel 6 van verordening (EEG) 1140/68, daar dit artikel, zoals gezegd, betrekking heeft op het feit dat de in het gemeenschapsrecht omschreven aanspraak doet ontstaan.

5. Samenvattend concludeer ik dat op de vraag van het High Court of Ireland worde geantwoord dat de ingevolge artikel 2 van verordening (EEG) 987/68 van de Raad aan producenten van caseïne of caseïnaten toekomende steun moet worden berekend naar de wisselkoers welke tussen de rekeneenheid en de nationale munteenheid, waarin de betaling moet geschieden, gold op de datum van afzet dier produkten.