Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op veertien december negentienhonderdachtenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

H. Kutscher

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

Mijnheer de President
mijne heren Rechters,

Wij zullen niet terugkomen op de feiten de aanleiding hebben gegeven tot het hoofdgeding, en die duidelijk en volledig in het rapport ter terechtzitting zijn uiteengezet.

1. Tegen de geldigheid van verordening nr. 1356/76 van de Commissie van 11 juni 1976 inzake de monetaire compenserende bedragen en de differentiële bedragen die moeten worden toegepast op grond van de ontwikkeling van het Ierse pond en het Engelse pond, heeft de firma Schouten BV, verzoekster in het hoofdgeding, een aantal grieven aangevoerd welke het College van Beroep heeft overgenomen in vier vragen die elkaar gedeeltelijk overlappen.

Volgens verzoekster is deze verordening in strijd met de basisverordening nr. 974/71 van de Raad van 12 mei 1971 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, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening nr. 557/76 van 15 maart 1976, aangezien de Commissie met name niet bevoegd was laatstgenoemde verordening vast te stellen. Wanneer, zoals in casu, het comité van beheer geen advies heeft uitgebracht, eist een juiste uitlegging van artikel 26 van verordening nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, dat de Commissie de Raad meedeelt welke maatregel zij heeft vastgesteld, hetgeen zij in casu niet heeft gedaan.

Bovendien is verordening nr. 1356/76 volgens verzoekster in strijd met de tekst van verordening nr. 1380/75 van de Commissie van 29 mei 1975 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de monetaire compenserende bedragen.

En ten slotte is de verordening volgens verzoekster ook in strijd met twee grondbeginselen van het Verdrag, namelijk het beginsel van de rechtszekerheid (wegens de plotselinge vaststelling ervan) en het beginsel van de rechtsgelijkheid (aange-

1 — Vertaald uit het Frans.

zien de bestreden verordening uitsluitend betrekking heeft op het Ierse en Engelse pond).

2. Wij beginnen met de uitlegging van artikel 26 van verordening nr. 2727/75 van de Raad. De strekking van deze vraag (de vierde) lijkt ons veel verder te gaan dan het geval dat de nationale rechter heeft te beslissen, want het gebeurt vaak dat comités van beheer „geen advies uitbrengen" (te denken valt bij voorbeeld aan de verordeningen van de Commissie nrs. 722/75 van 19 maart 1975, 1051/77 van 18 mei 1977, 1123/77 van 27 mei 1977, 2657/77 van 30 november 1977).

In onze conclusie van 26 januari 1978 in de zaak-An Bord Bainne (arrest van 23 februari 1978, Jurispr. 1978, blz. 498) merkten wij op dat „waar het comité van beheer geen advies had uitgebracht binnen de door zijn voorzitter bepaalde termijn — een eufemisme, want het betekent dat er geen voldoende meerderheid voor goedkeuring van het voorstel der Commissie kon worden gevonden —, de door de Commissie vastgestelde maatregelen terstond ter kennis van de Raad *moesten* worden gebracht". *In werkelijkheid gebiedt* het in casu relevante artikel 30 van verordening nr. 804/68, evenmin als artikel 26 van verordening nr. 2727/75, niet — zulks in tegenstelling tot bij voorbeeld artikel 9, sub 4, en artikel 10, sub 4, van richtlijn nr. 74/63 inzake veevoeder — dat de Commissie bij gebrek van een advies van het Permanent comité (dat dezelfde taak heeft in het besluitvormingsproces als de comité's van beheer) alsook bij een afwijkend advies terstond een voorstel doet aan de Raad betreffende de te nemen maatregelen. Volgens artikel 26 van verordening nr. 2727/75 van de Raad, evenals trouwens de overeenkomstige bepalingen van de andere verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der markten, moeten de door de Commissie vastgetelde maatregelen enkel ter kennis van de Raad worden gebracht wanneer zij niet in overeenstemming zijn met het advies van het comité.

De reden van dit verschil is ons niet geheel duidelijk, maar wij kunnen slechts constateren dat het ontbreken van een advies op dit gebied niet op één lijn mag worden gesteld met een negatief advies.

Hieraan zij toegevoegd dat het ons onwaarschijnlijk lijkt dat de Raad geen kennis zou hebben genomen van de door de Commissie vastgestelde maatregelen vóór de publikatie daarvan in het Publikatieblad van 12 juni 1976 of vóór hun inwerkingtreding op 14 juni, terwijl het Nederlandse interventiebureau en de handelaren zelf wél van die maatregelen op de hoogte waren, getuige de circulaire van 10 juni 1976 en de op 11 juni door verzoekster in het hoofdgeding ingediende klacht, dus nog voordat de verordening op diezelfde dag formeel door de Commissie was vastgesteld. Wij zijn ervan overtuigd dat de Raad in feite al op 9 juni bekend was met de uitslag van de stemming in het „horizontale comité van beheer".

Eveneens lijkt het ons onwaarschijnlijk dat de Raad niet op de hoogte is geweest van de maatregel inzake de monetaire compenserende bedragen die moeten worden toegepast op grond van de ontwikkeling van de Franse frank, vastgesteld bij verordening nr. 283/78 van de Commissie van 10 februari 1978, hoewel ook in dit geval de betrokken comités van beheer geen „advies hebben uitgebracht binnen de door hun voorzitters vastgestelde termijn."

Hoe dit ook zij, zelfs in het geval dat het comité een ongunstig advies uitbrengt, kan de Commissie maatregelen vaststellen die onmiddellijk van toepassing zijn: zij herkrijgt dan haar volledige beslissingsbevoegdheid. De enige manier om dat te verhinderen — buiten het geval dat zijzelf besluit de toepassing van de door haar vastgestelde maatregelen uit te stellen — is dat de Raad binnen een maand na de hem gedane mededeling een ander besluit neemt. Dit moet a for-

tiori het geval zijn bij het ontbreken van een advies van het comité.

Ook hier geldt dus ten volle hetgeen het Hof heeft overwogen in het eerdergenoemde arrest van 23 februari 1978 (r.o. 32 en 33, Jurispr. 1978, blz. 516) met betrekking tot het bedrag van de voor de particuliere opslag van boter verleende steun: volgens artikel 6, sub 1 en 2, van verordening nr. 974/71 worden de uitvoeringsbepalingen van deze verordening en *met name* het bedrag van de monetaire compenserende bedragen vastgesteld volgens de zogenaamde procedure der comités van beheer; in het kader van deze procedure „beschikt de Commissie over *een* verordenende bevoegdheid" krachtens welke zij maatregelen van regelgevende aard mag vaststellen die *andere* afwijkingen van de verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid met zich mee kunnen brengen. Aangezien verordening nr. 1356/76 juist betrekking heeft op het stelsel der monetaire compenserende bedragen, is het in casu aangevoerde middel van onbevoegdheid juridisch ongegrond.

3. Bezien wij thans de grieven die tegen de materiële bepalingen van de verordening van de Commissie zijn gericht.

Deze grieven evenals de door het College gestelde vragen betreffen niet de geldigheidsduur van de wijzigingen der compenserende bedragen, doch het feit dat geen rekening is gehouden met de evenwel tijdens de in artikel 2 van verordening nr. 1380/75 genoemde referentieperiode vastgestelde marge der wisselkoersen, dus de „neutralisatie" van een periode gedurende welke de marge volgens de Commissie niet „*representatief*" was. De Commissie mocht niet zo plotseling afwijken van de bepalingen die zijzelf had vastgesteld, aldus inbreuk makend op het beginsel van de rechtszekerheid en van de rechtsgelijkheid.

Er zij aan herinnerd dat in artikel 2, lid 1, sub b, van verordening nr. 974/71 van de Raad wordt bepaald dat de monetaire compenserende bedragen voor de Lid-Staten met een zwevende munteenheid moeten worden berekend gelet op de contante wisselkoersen ten opzichte van de munteenheden van de „slang", welke koers wordt geconstateerd gedurende een *nader te bepalen periode.*

Volgens de considerans van verordening nr. 1380/75 moet deze periode „*voldoende representatief* (. . .) zijn voor de ontwikkeling van de koersen en het tevens mogelijk (. . .) maken deze koersen bij de vaststelling van de compenserende bedragen *zo snel mogelijk* te volgen." In de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 1380/75 wordt gepreciseerd dat de contante wisselkoersen die het meest representatief worden geacht voor de „zwevende" munteenheden ten opzichte van de munteenheden van de „slang", die zijn welke voortvloeien uit het gemiddelde van de koersen welke worden vastgesteld op de officiële beurzen van woensdag van de ene week tot en met dinsdag van de daaropvolgende week. Nergens wordt aangeduid vanaf welk moment de aldus berekende monetaire compenserende bedragen worden toegepast. Volgens de vaste praktijk van de Commissie worden de bedragen echter vastgesteld met werking vanaf de maandag die volgt op de dinsdag waarop de referentieperiode verstrijkt. De aldus vastgestelde bedragen zijn geldig totdat zij opnieuw worden gewijzigd. Dientengevolge vertoont dit stelsel reeds een zekere achterstand ten opzichte van de economische realiteit.

Volgens artikel 6, lid 2, van verordening nr. 974/71 mag de Commissie, in haar hoedanigheid van „wetgevend" orgaan en in het kader van de procedure van het comité van beheer, uitvoeringsbepalingen vaststellen, met name op het gebied van de *vaststelling* der compenserende bedragen.

In genoemde bepaling wordt echter het voorbehoud gemaakt dat de uitvoeringsbepalingen geen betrekking hebben op het geval bedoeld in artikel 3 van veror-

dening nr. 974/71, dat wil zeggen wanneer het verschil tussen enerzijds de wisselkoers die volgt uit de representatieve koers van de betrokken munteenheid ten opzichte van de spilkoers van elk der munteenheden in de „slang", en anderzijds de officiële contante wisselkoersen van deze munteenheid ten opzichte van elk der munteenheden die in de „slang" zitten (welk verschil echter met 1,5 punt wordt verminderd), ten minste 1 punt afwijkt van het bij de vorige vaststelling aangehouden percentage; in dit geval worden de compenserende bedragen overeenkomstig de verandering van het verschil door de Commissie *gewijzigd.* Wanneer deze bepaling wordt toegepast, stelt de Commissie eigenlijk geen uitvoeringsbepalingen vast en beslist zij zonder een beroep te doen op het comité van beheer. Wanneer zij daarentegen besluit de compenserende bedragen *niet te wijzigen* of wanneer deze bedragen *anders* zijn vastgesteld dan volgens artikel 3 had gemoeten, dan dient de bepaling van artikel 6, lid 1, waarin geen enkele uitzondering wordt genoemd, te worden toegepast en moet de Commissie het advies van het comité van beheer vragen.

In casu heeft de Commissie geen nieuwe bedragen vastgesteld en evenmin de vroegere bedragen verhoogd, doch zij heeft besloten ze niet vast te stellen zoals *in beginsel* had gemoeten op grond van de ontwikkeling van het Ierse en Engelse pond, en enkel de voorheen vastgestelde bedragen weer te laten gelden.

Het valt nauwelijks te betwisten dat verordening nr. 1356/76, althans in materieel opzicht, een afwijking vormde van het bepaalde bij artikel 1, lid 1 bis, tweede alinea, van artikel 2, lid 1, sub b, tweede streepje, van artikel 2 bis van verordening nr. 974/71 van de Raad alsmede van artikel 2 van verordening nr. 1380/75 van de Commissie.

Doch ons inziens werd deze afwijking gerechtvaardigd door artikel 6, lid 1, volgens hetwelk de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 974/71, die ook andere afwijkingen van verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid kunnen inhouden — dus ook van bepalingen van deze verordening en van bepalingen van de zojuist genoemde verordening nr. 1380/75 — worden vastgesteld volgens de procedure van de comités van beheer. Tengevolge van verordening nr. 2746/72 van de Raad van 19 december 1972, die is gebaseerd op de artikelen 28, *43* en 235 van het Verdrag en niet meer op artikel 103 zoals de oorspronkelijke verordening nr. 974/71, is het stelsel van de monetaire compenserende bedragen immers *voorgoed geïntegreerd in het gemeenschappelijk landbouwbeleid.*

Gedurende de in artikel 2 van verordening nr. 1380/75 bedoelde referentieperiode, die liep van woensdag 2 juni tot dinsdag 8 juni 1976, is om door de Commissie uiteengezette zeer bijzondere redenen sterk gespeculeerd in het Engelse en Ierse pond. Vanaf dinsdag 8 juni, de laatste dag van de referentieperiode, begon het pond zich te herstellen en deze verbetering heeft zich de volgende dagen gehandhaafd, zodat de in bovengenoemde periode geregistreerde marge werd weggewerkt. De Commissie meende dat de gedurende de betrokken periode vastgestelde wisselkoersen niet als voldoende representatief konden worden beschouwd, en op vrijdag 11 juni, na de stemming van woensdag 9 juni van het horizontale comité van beheer, besloot zij om vanaf maandag 14 juni weer de op 7 juni daaraan voorafgaande toepasselijke compenserende bedragen te laten gelden.

Het is niet de eerste en ook niet de laatste keer dat de Commissie tot een dergelijke afwijking moest overgaan. Zij had al eens bepaalde moeilijkheden moeten oplossen vanwege het ontbreken van een notering van de Italiaanse lire te Rome en te Milaan of vanwege het bestaan van *weinig* representatief geachte koersen. In dezelfde omstandigheden als de onderhavige verordening heeft zij zo verordening nr. 271/76 van 6 februari 1976 vastgeteld, houdende wijziging van de mone-

taire compenserende bedragen naar aanleiding van de ontwikkeling van de wisselkoersen van de Italiaanse lire. In de considerans van deze verordening lezen wij het volgende:

„Het is dienstig ... de contante wisselkoersen van de Italiaanse lire ten opzichte van elk van de munteenheden van de Lid-Staten waartussen een maximum marge op een bepaald moment van 2,25 % contant wordt gehandhaafd, te berekenen op basis van de koersen van de Italiaanse lire op de beurzen van deze Lid-Staten. Het is wenselijk bij de eerste vaststelling van de monetaire compenserende bedragen uit te gaan van een langere referentieperiode dan normaal van toepassing is krachtens artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1380/75."

Op 26 maart 1976 stelde de Commissie verordening nr. 688/76 tot wijziging van de monetaire compenserende bedragen vast waarvan de considerans de navolgende passage bevat:

„Overwegende dat, met name gelet op de speculatieve bewegingen die zich tijdens de periode van 15 tot en met 19 maart 1975 op de wisselmarkten hebben voorgedaan, de gedurende die periode geconstateerde koersen niet kunnen worden beschouwd als representatief voor de werkelijke waarde van de Italiaanse lire; dat overigens de koersen van de lire sedertdien zijn gestegen; dat het derhalve dienstig lijkt om voor de berekening van de met ingang van 29 maart 1976 in Italië geldende monetaire compenserende bedragen uit te gaan van het gemiddelde van de koersen die op 22, 23 en 24 maart 1976 op de beurzen van Rome en Milaan zijn geconstateerd ..."

Deze keer is de verordening nog vastgesteld na een conform advies van de betrokken comités van beheer.

Op 10 februari 1978 overwoog de Commissie in verordening nr. 283/78 dat sinds 1 februari daaraan voorafgaand in de Franse frank was gespeculeerd en zij liet derhalve de „bevriezing" van de compenserende bedragen ook gelden voor de periode die begon op 13 februari.

Op 7 maart 1978 ten slotte zag de Commissie zich gedwongen om bij verordening nr. 478/78, in overeenstemming met het advies van de comités van beheer, deze oplossing uit te breiden tot alle zwevende valuta's van de Gemeenschap. Wegens de buitengewone en waarschijnlijk tijdelijke bewegingen van de zwevende valuta's, welke niet de werkelijke situatie van de economische ontwikkelingen leken te weerspiegelen, achtte de Commissie het dienstig om, ten einde verstoringen van de landbouwmarkten te voorkomen, te bepalen dat voor de vaststelling van de compenserende bedragen in de maand maart 1978 als referentieperiode een periode van drie weken zou gelden, welke inging op een woensdag en verstreek op de dinsdag voor de vaststelling, terwijl de bedragen nog steeds van kracht waren op de maandag van de week volgend op de dinsdag waarop de referentieperiode verstreek, en geldig bleven tot de wijziging ervan. Wegens de lengte van de in acht te nemen referentieperiode en het aantal betrokken valuta's zou dit stelsel echter pas voor de eerste keer worden toegepast voor de bedragen die golden vanaf 13 maart 1978.

Tot nu toe heeft blijkbaar niemand de rechtmatigheid van deze maatregelen in het geding gebracht. Evenals verordening nr. 1356/76 vormen zij alle afwijkingen van artikel 2 van verordening nr. 1380/75, en zijn zij alle vastgesteld op grond van artikel 6 van verordening nr. 974/71 en volgens de procedure van de comités van beheer.

Indien de betrokken verordening niet deze „afwijking van de afwijking" van het gemeenschappelijk landbouwbeleid had voorzien in de vorm van toekenning (of heffing) van compenserende bedragen en de automatische aanpassing van deze bedragen, zouden voor de betrokken produkten speculatieve bewegingen kunnen ontstaan ten einde te profiteren van de „nieuwe toekomstige bedragen", welke bewegingen tot verkeersverleggingen en tot verkoop beneden de interventieprijs leiden. De Commissie heeft der-

halve terecht als criterium aangehouden het *constante* verschil dat meer dan 1 punt afwijkt van het bij de vorige vaststelling aangehouden percentage.

Volgens de auteurs van verordening nr. 974/71 dienen de bedragen niet hoger te zijn dan strikt noodzakelijk is, om te voorkomen dat het handelsverkeer waarop de werkelijke wisselkoers van toepassing is, kan plaatsvinden tegen een prijs in nationale munteenheid, die lager ligt dan de interventie- of aankoopprijs welke in het kader van de communautaire reglementering op basis van de officiële pariteit is vastgeteld, en ter voorkomig van een ontwrichting van het communautaire interventiesysteem en van abnormale prijsbewegingen welke een gevaar betekenen voor de normale conjuncturele ontwikkeling op landbouwgebied.

Op 13 maart 1976 heeft het Hof in de gevoegde zaken-Lesieur Cotello e.a. overwogen (Jurispr. 1976, blz. 408) dat „met de invoering van het stelsel van monetaire compenserende bedragen niet een aanvullende bescherming van de communautaire prijsniveaus, maar de handhaving van eenheidsprijzen ... werd beoogd", en dat „de toekenning of heffing van compenserende bedragen voor een bepaald produkt slechts toelaatbaar is, indien anders het handelsverkeer in dit produkt zou worden verstoord."

De bij verordening nr. 1356/76 vastgestelde afwijking is derhalve rechtens gerechtvaardigd.

4. Onder deze omstandigheden kunnen wij kort zijn ten aanzien van de schending van de „grondslagen" van het Verdrag, waarop verzoekster in het hoofdgeding een beroep doet.

Zij betoogt dat waar de monetaire compenserende bedragen niet van tevoren kunnen worden vastgesteld, het stelsel de handelaren geen garanties biedt tegen de schommelingen van de wisselkoersen buiten de bepalingen van artikel 3; zij heeft maatregelen genomen op grond van de cijfers die voorzienbaar waren bij een *normale* toepassing van het stelsel.

Zij legt uit dat de aankoopprijs van de granen die zij naar het Verenigd Koninkrijk uitvoert, vaak hoger is dan de interventieprijs en dat zij zich door middel van documentair krediet in Engelse ponden laat betalen, vooruitlopend op de datum waarop de waar wordt ingevoerd of geleverd; de aldus verkregen ponden verkoopt zij weer voor het bedrag van de interventieprijs alvorens daadwerkelijk naar het Verenigd Koninkrijk uit te voeren. Volgens haar heeft de bestreden verordening de financiële voorwaarden op grond waarvan zij haar handelsverplichtingen was aangegaan, met terugwerkende kracht en op onvoorzienbare wijze gewijzigd.

Doch „geen enkele bepaling van verordening nr. 974/71 verleent aan de exporteurs een *recht* op handhaving van een bepaalde berekeningsmethode van de compenserende bedragen ...; krachtens artikel 1 van deze verordening ontstaat het *recht* op toekenning of de verplichting tot betaling van een compenserend bedrag slechts door de verwezenlijking van de export en eerst vanaf het moment waarop deze plaats heeft" (arrest van 15 februari 1978, Bauche, Jurispr. 1978, blz. 401). Deze regel vinden wij ook in artikel 8 van verordening nr. 1380/75. Het gaat dus hoogstens om een aantasting van het gewettigd vertrouwen (een eenvoudige verwachting) en niet om een schending van de rechtszekerheid (een verkregen recht).

Doch de noodzaak de compenserende bedragen niet hoger te doen zijn dan strikt noodzakelijk is om de invloed van de monetaire maatregelen te compenseren, moet niet worden getoetst aan de bijzondere situatie van een bepaalde groep handelaren of van een bepaalde handelaar. Een zodanige benadering is „gezien de menigvuldige en ingewikkelde economische situaties, niet slechts onuitvoerbaar, maar zou bovendien een eeuwige bron van rechtsonzekerheid vormen" (arrest van 24 oktober 1973, Balkan, Jurispr. 1973, blz. 1112; arrest van 12 november 1974, Roquette, Jurispr. 1976, blz. 1229

en 1230). Zoals wij in onze conclusie in de zaak-Union Malt (arrest van 26 januari 1978, Jurispr. 1978, blz. 58, zie blz. 93) hebben opgemerkt, moeten contractbepalingen zich aan de regeling aanpassen en niet omgekeerd. Men mag overeenkomsten die door een bepaalde handelaar zijn aangegaan, niet als grondslag nemen voor de uitlegging van de gemeenschapsregeling of voor de beoordeling van de geldigheid ervan, die noodzakelijkerwijze recht zou moeten doen aan die overeenkomsten.

Door de bestreden verordening vast te stellen heeft de Commissie rekening gehouden met een beslissend openbaar belang. Wanneer men van de Commissie eist dat zij eerst een „algemene" verordening vaststelt die afwijkt van verordening nr. 1380/75, en pas daarna een „concrete" verordening ter uitvoering van deze afwijkende verordening, zou men haar beletten met de noodzakelijke snelheid te reageren op koerswijzigingen, die bij zwevende valuta bijzonder groot kunnen zijn, en zou men haar dwingen de put niet te dempen voordat het kalf verdronken is.

Wat betreft de schending van de „rechtsgelijkheid", merkt de Commissie terecht op dat het onjuist zou zijn geweest ook andere zwevende valuta dan het Engelse en het Ierse pond onder de werkingsfeer van verordening nr. 1356/76 te laten vallen. Verordening nr. 283/78 heeft ook alleen maar rekening gehouden met de specifieke situatie van de Franse frank. Wat betreft de „wijziging" van de compenserende bedragen, zou een dergelijke „discriminatie" volgens artikel 5 van verordening nr. 1380/75 moeten worden toegepast in het geval waarin de voorwaarde van artikel 3 van verordening nr. 974/71 slechts vervuld zou zijn voor het Ierse of het Engelse pond: de compenserende bedragen die van toepassing zijn in de betrokken Lid-Staten, worden derhalve gewijzigd op grond van de marge welke voor elk van beide valuta's wordt vastgesteld.

Samenvattend concluderen wij dat het Hof voor recht verklare dat het onderzoek van de vragen geen elementen aan het licht heeft gebracht die de geldigheid van verordening nr. 1356/76 zouden kunnen aantasten.