CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ VAN 5 APRIL 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — In het beroep tot schadevergoeding krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag, waarin ik vandaag mijn mening geef, zijn de feiten de volgende. De vennootschap Eximo Molkereierzeugnisse Handelsgesellschaft mbH, te Hamburg, diende op 12 mei 1982 bij de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (hierna: BALM), Frankfurt/Main, een aanvraag in om een uitvoer- of voorfixatiecertificaat voor de uitvoer naar Zwitserland van 500 ton boter van post 04.03 A van het gemeenschappelijke douanetarief. Op 18 mei 1982 werd het certificaat afgegeven tegen het op de dag van de aanvraag (12 mei 1982) geldende restitutietarief van 105 Ecu per 100 kg, tegen storting van een waarborgsom van DM 53 150.

Bij mededeling van 13 november 1981, openbaar gemaakt in de Bundesanzeiger nr. 21 van 2 februari 1982, lichtte de Commissie de belanghebbenden in de Gemeenschap in over haar bedoeling om overeenkomstig artikel 5, lid 3, van 's Raads verordening nr. 876/68 (PB L 155 van 1968, blz. 1) bij de overgang naar het nieuwe melkprijsjaar 1982/83 de vooraf vastgestelde restituties aan te passen aan de wijziging van de interventieprijzen, teneinde de belanghebbenden na het begin van het nieuwe prijsjaar in staat te stellen op die grondslag leveringscontracten af te sluiten. In deze mededeling werd uitdrukkelijk verklaard, dat de aanpassing zou worden toegepast op restituties „die ten minste veertien dagen voor het besluit van de Raad over de voor het melkprijsjaar 1982/83 geldende interventieprijzen vooraf zijn vastgesteld."

Daar de Raad er niet in slaagde, op tijd voor het normale einde van het melkprijsjaar 1981/82 op 31 maart 1982 de prijsbesluiten voor het komende prijsjaar vast te stellen, werd het melkprijsjaar bij verordeningen van de Raad tot vijf keer toe verlengd. Het nieuwe prijsjaar begon pas op 20 mei 1982 met het in werking treden van verordening nr. 1184/82 van de Raad van 18 mei 1982 (PB L 140 van 1982, blz. 2), waarbij de richt- en interventieprijzen voor melk en zuivelprodukten werden vastgesteld.

Daarop stelde de Commissie bij verordening nr. 1324/82 (PB L 150 van 1982, blz. 46) het tarief van de restituties bij uitvoer voor de betrokken boter vast op 33 Ecu per 100 kg.

Op 29 mei 1982, de dag van inwerkingtreding van deze verordening, vroeg Eximo opnieuw een uitvoer- of voorfixatiecertificaat aan, welk verzoek werd ingewilligd. Op grond van dit certificaat ging zij tot levering over, zonder gebruik te maken van het uitvoercertificaat van 18 mei 1982.

Bij verordening nr. 1699/82 van 14 juni 1982 (PB L 187 van 1982, blz. 1) stelde de Commissie tenslotte voor boter van de betrokken soort het aanpassingstarief vast op 31,86 Ecu per 100 kg. Blijkens de considerans achtte de Commissie om bepaalde vormen van speculatie te vermijden, het noodzakelijk om de aanpassing, zoals aangekondigd in de mededeling

1 — Vertaald uit het Duits.

van 13 november 1981, te beperken tot de gevallen waarin het uitvoercertificaat ten minste 14 dagen vóór het besluit van de Raad over de voor het melkprijsjaar 1982/83 geldende interventieprijzen was aangevraagd. De vordering bepaalde dan ook, dat de aanpassing enkel kon worden toegepast op de tot 3 mei 1982 vooraf vastgestelde restituties.

Bij beroep van 18 april 1983 tegen de Europese Economische Gemeenschap vertegenwoordigd door de Commissie, vordert Eximo een schadevergoeding van in totaal DM 100 300, vermeerderd met rente. Deze schade vloeit volgens haar rechtstreeks voort uit de mededeling van de Commissie van 13 november 1981 alsmede uit de op grond van die mededeling vastgestelde verordening nr. 1669/82 van 14 juni 1982. Deze schade, zo verklaart verzoekster, omvat in de eerste plaats het verschil tussen het met toepassing van de verordeningen nrs. 876/68 en 1669/82 aangepaste restitutiebedrag van 136,86 Ecu per 100 kg, en de haar op grond van verordening nr. 1324/82 uitbetaalde restitutie van 133 Ecu per 100 kg. Dit verschil beloopt naar de berekeningen van verzoekster in totaal DM 47 150.

In de tweede plaats vordert zij vergoeding voor het verlies van de waarborgsom van DM 53 150, die zij bij haar aanvraag van het niet-gebruikte uitvoercertificaat van 18 mei 1982 had moeten storten.

B — Met betrekking tot dit beroep ben ik de volgende mening toegedaan.

I — De ontvankelijkheid

1. Naar de mening van verweerster is het beroep in al zijn onderdelen niet-ontvankelijk. In de eerste plaats wijst zij erop, dat volgens de rechtspraak van het Hof de aansprakelijkheid van de Gemeenschap volgens artikel 215, tweede alinea, subsidiair van aard is ten opzichte van de door het nationale recht geboden mogelijkheden tot verkrijging van schadevergoeding. Verzoekster heeft naar de mening van verweerster niet ten volle gebruik gemaakt van de nationale rechtsmiddelen, noch met betrekking tot de schade die door het verlies van de waarborgsom is ontstaan, noch met betrekking tot de schade die in verband met de aanpassing van de restituties is ontstaan.

a) Met betrekking tot het *verlies van de waarborgsom* stelt verweerster, dat het hier gaat om een maatregel van het Duitse interventiebureau, waartegen rechtsmiddelen bij de nationale rechter openstaan. Dit zou in ieder geval gelden voor de beschikking van 17 januari 1983 waarbij de waarborgsom verbeurd is verklaard, waartegen afzonderlijk beroep had kunnen worden ingesteld. De geadieerde rechter had dan eventueel een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie kunnen voorleggen.

Deze opvatting kan ik niet delen.

aa) Het is weliswaar juist dat volgens vaste rechtspraak [1] van het Hof bij een

1 — Arrest van 25. 10. 1972, zaak 97/71, Haegeman, Jurispr. 1972, blz. 1005;
Arrest van 27. 1. 1976, zaak 46/75, IBC, Jurispr. 1976, blz. 65;
Arrest van 21. 5. 1976, zaak 26/74, Roquette frères, Jurispr. 1976, blz. 677;
Arrest van 2. 3. 1978, gevoegde zaken 12, 18 en 21/77, Debayser, Jurispr. 1978, blz. 553;
Arrest van 12. 12. 1979, zaak 12/79, Hans-Otto Wagner, Jurispr. 1979, blz. 3657;
Arrest van 5. 12. 1979, gevoegde zaken 116 en 124/77, Amylum en Tunnel Refineries, Jurispr. 1979, blz. 3497;
Arrest van 10. 6. 1982, zaak 217/81, Interagra, Jurispr. 1982, blz. 2233.

beroep tot schadevergoeding wegens onwettig geheven bedragen of wegens andere nationale uitvoeringsmaatregelen de belanghebbenden in beginsel eerst de nationale rechtsmiddelen tot verkrijging van schadevergoeding moeten aanwenden. Het rechtsmiddel bestaande in een beroep tot schadevergoeding, kan in beginsel dus eerst worden aangewend na de rechtsmiddelen waarmee het ongedaan maken van de schadeveroorzakende gebeurtenis zelf wordt nagestreefd. Deze rechtspraak houdt daarenboven rekening met de bevoegdheidsverdeling tussen de Lid-Staten en de Gemeenschap. Zij beklemtoont immers, dat het niet het doel van het beroep tot schadevergoeding van de artikelen 179 en 215 van het Verdrag kan zijn om de geldigheid van besluiten van de nationale instanties, waaraan volgens het gemeenschapsrecht de uitvoering van bepaalde maatregelen is opgedragen, te toetsen of te oordelen over de financiële gevolgen van de eventuele ongeldigheid van dergelijke besluiten. Dit is juist de taak van de nationale rechter.

Een dergelijke verwijzing naar de nationale rechtsgang is slechts dan zinvol, wanneer de mogelijkheid van beroep op de nationale rechter de particulier *daadwerkelijk* bescherming kan bieden.[1] Met andere woorden, een beroep tot schadevergoeding op grond van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, kan slechts dan niet-ontvankelijk worden verklaard, wanneer, zoals ook advocaat-generaal Mancini in zijn conclusie in de zaak-Unifrex [2] opmerkt, de gelaedeerden door het beroep op de nationale rechter „in concreto" hetzelfde economische gevolg zouden kunnen bereiken.

Verzoekster zou echter enkel met succes kunnen opkomen tegen de afgifte van het uitvoercertificaat of tegen de vervallenverklaring van de waarborgsom indien zij overtuigend zou kunnen stellen dat de beschikking van de BALM als zodanig of de rechtsgronden ervan gebreken vertoonden.[3]

Tegen het op aanvraag van verzoekster afgegeven uitvoercertificaat kan een dergelijk gebrek niet worden ingeroepen, zoals de beslissing van het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main van 27 september 1983 aantoont. Aan verzoekster moet verder worden toegegeven, dat de BALM, indien van het certificaat geen gebruik werd gemaakt, ingevolge verordening nr. 3183/80 van de Raad (PB L 338 van 1980, blz. 1) zonder meer verplicht was de waarborgsom verbeurd te verklaren. Volgens deze verordening kan slechts in één geval van overmacht tegen verbeurdverklaring worden opgekomen, en tussen partijen staat vast dat dit geval zich in casu niet voordoet. Verzoekster bestrijdt bovendien niet de rechtmatigheid van het verval van de waarborgsom, maar de geldigheid van de in verordening nr. 1669/82 van de Commissie vervatte termijnregeling. Maar zelfs wanneer een nationale rechter in het kader van een beroep tegen de verbeurdverklaring van de waarborgsom de vraag naar de geldigheid van verordening nr.

1 — Gevoegde zaken 116 en 124/77, Amylum en Tunnel Refineries, zie voetnoot 1 blz. 2315);
Arrest van 17. 12. 1981, gevoegde zaken 197-200, 243, 245 en 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling, Jurispr. 1981, blz. 3211.

2 — Arrest van 12. 4. 1984, zaak 281/82, Unifrex, Jurispr. 1984, blz. 1969.

3 — Zaak 217/81, Interagra, en zaak 12/79, Hans-Otto Wagner, zie voetnoot 1 blz. 2315).

1669/82 zou stellen en de ongeldigheid ervan door het Hof bij wege van prejudiciële beslissing zou worden vastgesteld, zie ik niet in hoeverre een degelijke beslissing tot vernietiging van de verbeurdverklaring zou kunnen leiden.

Een beroep op de nationale rechter tegen de verbeurdverklaring van de waarborgsom zou dus niet hetzelfde economische gevolg hebben als een beroep tot schadevergoeding op grond van artikel 215, tweede alinea; daarom dient dit beroep ontvankelijk te worden geacht, voor zover het vergoeding van de schade wegens het verlies van de waarborgsom betreft.

bb) Verweerster stelt dat het beroep tevens niet-ontvankelijk is wegens het gevaar van elkaar tegensprekende beslissingen op nationaal en gemeenschapsniveau. Hoewel deze vrees serieus moet worden genomen, geloof ik niet dat zij gegrond is. Het certificaat was ongebruikt gelaten en de geldigheidsduur ervan was op 18 november 1982 afgelopen. De beschikking betreffende de verbeurdverklaring van de waarborgsom dateerde 17 januari 1983. Het had geen zin ze voor de rechter aan te vechten, en dit kan daarom ook niet van verzoekster worden gevergd. Het door verweerster gesignaleerde gevaar van elkaar tegensprekende beslissingen op nationaal en gemeenschapsniveau bestaat daarom niet.

cc) Verweerster betoogt verder, dat verzoekster ook voor de vordering tot schadevergoeding wegens het *niet aanpassen van de restituties,* de nationale rechtsgang had moeten kiezen. Het zou weliswaar tegenstrijdig zijn geweest een verzoek tot aanpassing van de restituties te doen indien de uitvoer op grond van het certificaat van 18 mei 1982 niet had plaatsgevonden, maar indien verzoekster meende dat de restituties voor die uitvoer aangepast hadden moeten worden, had zij die uitvoer moeten verrichten en het Duitse interventiebureau om toekenning van de aangepaste restituties moeten vragen, en tenslotte, bij een eventuele negatieve beslissing, zich tot de nationale rechter moeten wenden.

De nauwe samenhang van deze schade met die welke is ontstaan door het verlies van de waarborgsom, staat echter naar mijn mening in beginsel eraan in de weg om het onderhavige beroep te splitsen en voor een deel de bevoegdheid van het Hof te erkennen en voor het andere deel naar de nationale rechter te verwijzen. De ontvankelijkheid van het beroep ontkennen voor de vordering tot schadevergoeding wegens het niet aanpassen van de restituties en verzoekster voor deze vordering naar de nationale rechter verwijzen, zou niet met een goede procesorde overeen zijn te brengen. Bovendien zou dit het gevaar oproepen van een verschillende beoordeling van dezelfde feiten.

2. Verweerster voert nog een andere reden aan, waarom het beroep niet-ontvankelijk zou zijn, namelijk het feit dat het alleen tegen de Commissie en niet ook tegen de Raad is gericht. De schade, die volgens verzoekster voortvloeit uit het niet aanpassen van de uitvoerrestituties, zou in ieder geval ook zijn toe te schrijven aan het handelen van de Raad, die het melkprijsjaar 1981/82 verscheidene malen heeft verlengd.

Dit standpunt is in zoverre juist, dat volgens de rechtspraak van het Hof dat orgaan als verweerster moet optreden, waaraan het onrechtmatig handelen van de Gemeenschap moet worden toegerekend. In overeenstemming hiermede moet het op veroordeling van de Ge-

meenschap gerichte beroep in principe tegen die organen worden ingesteld die in de opvatting van de verzoekende partij de schade hebben veroorzaakt.[1] In dit verband moet aan de Commissie worden toegegeven, dat het door verzoekster in repliek gedane subsidiaire verzoek om de aanduiding van verweerster aldus aan te vullen, dat verweerster ook door de Raad te Brussel wordt vertegenwoordigd, niet-ontvankelijk is. Daar een dergelijk verzoek volgens artikel 38, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering niet subsidiair kan worden ingediend en de Raad in zijn verdediging zou schaden, heeft het Hof terecht ervan afgezien, de Raad achteraf in de procedure te betrekken.

De omstandigheid dat de Raad geen partij in dit beding is, heeft naar mijn mening niet tot gevolg dat het beroep niet-ontvankelijk is. Het verwijt van verzoekster richt zich namelijk uitdrukkelijk tegen het handelen van de Commissie, die na veelvuldige verlenging van het melkprijsjaar 1981/82 door de Raad nog in juli 1982 in verordening nr. 1669/82 aan de aangekondigde termijnregeling vasthield. Daar verzoekster hiermee tegen een bezwarende maatregel van de Commissie opkomt, moet worden aangenomen dat de Commissie in ieder geval gedaagde kan zijn.

II — De gegrondheid

1. Verzoekster stelt zich op het standpunt, dat zij door *een normatief handelen* van de Commissie schade heeft geleden waarvoor de Gemeenschap aansprakelijk is. Reeds de op 2 februari 1982 in de Bondsrepubliek Duitsland openbaar gemaakte mededeling van de Commissie van 13 november 1981, die een normatief karakter zou dragen, zou in strijd zijn met het recht. In strijd met het door artikel 5, derde alinea, van verordening nr. 876/68 van de Raad nagestreefde doel om de exporteurs van de Gemeenschap een bepaalde zekerheid te geven met betrekking tot de stabiliteit van de restituties, zou verweerster willekeurig een termijnregeling hebben aangekondigd. Op zijn laatst bij de vaststelling van verordening nr. 1669/82 van 14 juni 1982, waarbij de termijnregeling overeenkomstig de aankondiging werd ingevoerd, had verweerster, zo meent verzoekster, teneinde de belanghebbenden in de Gemeenschap niet te schaden, rekening moeten houden met de omstandigheid dat het begin van het melkprijsjaar verscheidene malen voor korte tijd was verschoven. Door vast te houden aan de termijnregeling, zou verweerster misbruik of althans een verkeerd gebruik hebben gemaakt van haar beoordelingsbevoegdheid, die hoogstens betrekking kon hebben op de vraag of er al dan niet aanpassing moest plaatsvinden. Door haar onrechtmatig handelen zou verweerster de door het Gemeenschapsrecht gewaarborgde grondbeginselen van economische handelingsvrijheid, bescherming van gerechtvaardigd vertrouwen en gelijke behandeling hebben geschonden.

Verweerster daarentegen bestrijdt dat zij onrechtmatig zou hebben gehandeld, en beroept zich daartoe met name op de haar bij economische beleidsbeslissingen toekomende ruime discretionaire bevoegdheid. Verder zou er geen sprake zijn van schending van de door verzoekster aangevoerde beginselen.

2. Bij de beoordeling van dit meningsverschil zij er allereerst aan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof inzake de aansprakelijkheid voor normatieve handelingen, de vaststelling van de onwettigheid van een normatieve handeling op zichzelf niet voldoende is om aansprakelijkheid teweeg te brengen.

1 — Arrest van 13. 11. 1973, gevoegde zaken 63-69/72, Wilhelm Wehrhahn Hansamühle, Jurispr. 1973, blz. 1229.

Volgens deze rechtspraak [1] kan de Gemeenschap slechts aansprakelijk worden gesteld voor een wettelijk voorschrift dat economische beleidsbeslissingen impliceert, „ingeval van voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel." „Slechts bij uitzondering en onder bijzondere omstandigheden" moet aansprakelijkheid wegens wettelijke voorschriften die uit economische beleidsbeslissingen voortkomen, worden aangenomen. Zo overwoog het Hof in de zaak-HNL[2], dat de wetgevende macht niet „telkens in haar voorbereidingen mag worden belemmerd door de mogelijkheid van schadevergoedingsacties wanneer zij aanleiding heeft in het algemeen belang normatieve maatregelen te nemen, die de belangen van particulieren kunnen aantasten." In het aangehaalde arrest en ook later (vgl. de zaken Ireks-Arkady, DGV, Interquell en Dumortier Frères[3]) heeft het Hof er dan ook steeds weer de nadruk op gelegd, dat aansprakelijkheid slechts bij wijze van uitzondering kan worden aangenomen „wanneer de handelende instelling de grenzen harer bevoegdheden klaarblijkelijk ernstig heeft miskend." Tegelijkertijd heeft het Hof er onder meer in genoemde zaak-HNL op gewezen, „dat op de gebieden die onder het economisch beleid van de Gemeenschap vallen, van de particulier kan worden gevergd dat hij binnen redelijke grenzen bepaalde voor zijn economische belangen schadelijke gevolgen van een normatieve handeling draagt, zonder uit de openbare middelen schadeloos te worden gesteld, zelfs indien de handeling ongeldig is verklaard."

3. Of een vooraf vastgestelde restitutie moet worden aangepast, is een economische beleidsbeslissing. Deze wordt gekenmerkt door een voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onontbeerlijke ruime discretionaire bevoegdheid. Dit blijkt duidelijk uit verordening (EEG) nr. 2732/71 van de Raad van 20 december 1971 (PB L 282 van 1971, blz. 21), waarbij de derde alinea van artikel 5 van verordening nr. 876/68 werd gewijzigd. De oude tekst van dit voorschrift bepaalde, dat de vooraf vastgestelde restitutie aan de hand van de veranderingen van de drempelprijs en bepaalde steunbedragen *wordt* aangepast; de sedert 1 januari 1972 geldende tekst luidt daarentegen als volgt:

„Er *kan* worden beslist dat de van tevoren vastgestelde restitutie wordt aangepast bij een wijziging van:

a) van de interventieprijzen

b) . . ."

De dwingende bepaling is dus vervangen door een facultatieve bepaling, zodat de discretionaire bevoegdheid van de Commissie reeds uit de woorden van de verordening blijkt. Aan de considerans van de verordening valt verder te ontlenen,

1 — Arrest van 2. 12. 1971, zaak 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt, Jurispr. 1971, blz. 975;
Arrest van 5. 12. 1979, zaak 143/77, Koninklijke Scholten-Honig, Jurispr. 1979, blz. 3583.

2 — Arrest van 25. 5. 1978, gevoegde zaken 83 en 94/76, 4, 15 en 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe, Jurispr. 1978, blz. 1209.

3 — Arrest van 4. 10. 1979, zaak 238/78, Ireks-Arkady, Jurispr. 1979, blz. 2955;
Arrest van 4. 10. 1979, gevoegde zaken 241, 242, 245 tot 250/78 Deutsche Getreideverwertung und Rheinische Kraftfutterwerke, Jurispr. 1979, blz. 3017;
Arrest van 4. 10. 1979, gevoegde zaken 261 en 272/78, Interquell Stärke-Chemie en Diamalt, Jurispr. 1979, blz. 3045;
Arrest van 4. 10. 1979, gevoegde zaken 64 en 113/76, 167 en 239/78, 27, 28 en 45/79, Dumortier Frères, Jurispr. 1979, blz. 3091.

dat de Raad een automatische aanpassing van de vooraf vastgestelde uitvoerrestitutie als te star beschouwde en daarom de dwingende regel van het vroegere artikel 5, derde alinea, door een minder strenge regeling heeft vervangen „waardoor bij de aanpassingen eveneens met de marktsituatie in de Gemeenschap rekening kan worden gehouden." In deze overweging wordt verder opgemerkt, dat „de continuïteit van de uitvoervoorwaarden bij de overgang van het ene melkprijsjaar naar het andere ... met name [kan] worden gewaarborgd door aanpassing waartoe *voor zover mogelijk,* voor de inwerkingtreding van een wijziging der interventieprijzen wordt besloten."

Op grond hiervan kan niet worden bestreden dat de Commissie een ruime discretionaire bevoegdheid heeft om te beoordelen of de vooraf vastgestelde restitutie, alle relevante aspecten van economisch beleid in aanmerking genomen, na de vaststelling van nieuwe interventieprijzen moet worden aangepast. Daarom moet het ook tot haar discretionaire bevoegdheid behoren om te bepalen, onder welke omstandigheden en voorwaarden een dergelijke aanpassing moet plaatsvinden.

Het Hof is in dit verband niet bevoegd de doelmatigheid van de door de Commissie ingevoerde termijnregeling te beoordelen, maar moet zich beperken tot de beoordeling van de *rechtmatigheid* van de betrokken termijnbepaling. Deze is in ieder geval dan rechtmatig, wanneer zij aan het doel van de aanpassingsregeling beantwoordt.

Het doel van artikel 5, derde alinea, van verordening nr. 876/68 van de Raad is blijkens de considerans van verordening nr. 2732/71, zoveel mogelijk de continuïteit te waarborgen van de omstandigheden bij uitvoer bij de overgang van het ene naar het andere melkprijsjaar. Om de deelnemers aan het economisch verkeer niet in het onzekere te laten met betrekking tot de vraag of bij het begin van het melkprijsjaar 1982/83 van de mogelijkheid tot aanpassing gebruik zou worden gemaakt, heeft verweerster in november 1981 haar voornemen aangekondigd om tot aanpassing over te gaan, teneinde de handelaren in staat te stellen op deze grondslag leveringscontracten te sluiten na het begin van het nieuwe prijsjaar. Wanneer een dergelijke aanpassing is aangekondigd, is echter het gevaar niet uit te sluiten dat, op grond van de door de Commissie openbaar gemaakte prijsvoorstellen en desbetreffende persberichten over de te verwachten nieuwe interventieprijzen, contracten worden afgesloten die hoofdzakelijk tot doel hebben van deze wijzigingen te profiteren. Het is dus niet abnormaal wanneer de Commissie, om zulke speculatieve contracten te verhinderen, reeds in haar aankondiging laat weten dat de aanpassing van de restitutiebedragen moet worden beperkt tot die aanvragen om vaststelling vooraf, die meer dan veertien dagen vóór de wijziging van de interventieprijzen zijn ingediend.

Zo gezien valt er ook niets op aan te merken, dat verweerster het begin van die termijn van veertien dagen niet van een bepaalde datum heeft doen afhangen, want de ervaring had geleerd dat het niet uitgesloten moest worden geacht dat het nieuwe melkprijsjaar pas later zou beginnen, en dat het gevaar van speculatie in tussentijd zou blijven bestaan.

Anders dan verzoekster betoogt, kan aan verweerster tenslotte ook niet worden verweten, dat zij een verkeerd gebruik van haar beoordelingsbevoegdheid heeft gemaakt door de in de mededeling van november 1981 aangekondigde norma-

tieve maatregelen zonder rekening te houden met de veranderde economische omstandigheden in juni 1982 heeft vastgesteld. Zou verweerster ten aanzien van de termijnregeling van haar mededeling zijn afgeweken, dan had zij zich in ieder geval blootgesteld aan het verwijt van schending van het gerechtvaardigd vertrouwen van al die ondernemingen die, vertrouwend op deze mededeling, ervan hebben afgezien binnen de betrokken termijn aanvragen om vaststelling vooraf in te dienen.

4. Op deze gronden moet naar mijn gevoel reeds de onwettigheid van de bestreden verordening nr. 1669/82 worden ontkend. Maar ook indien men de onwettigheid zou aannemen, zou de Gemeenschap volgens de aangehaalde rechtspraak slechts dan aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer verweerster de grenzen harer bevoegdheden klaarblijkelijk in aanzienlijke mate had overschreden. Hierbij dienen volgens 's Hofs rechtspraak behalve de mate van die overschrijding ook de gevolgen van de gebrekkige wetgevingshandeling voor de particulieren in aanmerking te worden genomen.

a) In dit verband kan ik niet de bewering van verzoekster volgen, dat zij door de betwiste regeling in haar economische *beschikkingsvrijheid* is beperkt. In de eerste plaats valt in aanmerking te nemen dat — zoals verweerster terecht aanvoert — de uitvoerrestitutie een subsidie is, waarvan de toekenning ter beoordeling staat van de gemeenschapsinstellingen. Deze subsidie moet de afzet van produkten uit de Gemeenschap op de markten van derde landen mogelijk maken. Het niet-aanpassen van de restituties kan daarom in beginsel geen rechtsschending zijn die tot schadevergoeding aanleiding geeft. Afgezien daarvan was het een kwestie van het zakelijk inzicht van verzoekster om voorspellingen te doen over het verloop van de transactie en haar gedrag daarnaar te bepalen. Zij kon van het sluiten van overeenkomsten afzien wanneer de uitvoerrestituties zonder het aanpassingsbedrag haar niet toereikend schenen om zonder verlies te kunnen leveren; maar zij kon ook de vaststelling vooraf tot aan het in werking treden van de nieuwe interventieprijzen uitstellen. Nu verzoekster in plaats daarvan heeft besloten tot vaststelling vooraf volgens de toenmaals geldende restitutietarieven en met kennis van de mededeling van de Commissie, moest zij rekening houden met niet-aanpassing. Een eventueel verlies is aan haar eigen handelen en niet aan de Commissie toe te rekenen.

b) Evenmin houdt steek de bewering van verzoekster, dat verweerster door de uitvoerrestituties niet aan te passen, het vertrouwensbeginsel heeft geschonden. Aanpassing van de restitutiebedragen naar evenredigheid van de nieuwe interventieprijzen stond ter vrije beoordeling van de gemeenschapsinstellingen. Daarom kon niet worden verwacht dat van deze mogelijkheid automatisch gebruik zou worden gemaakt. Verweerster had er daarenboven in haar mededeling uitdrukkelijk op gewezen, dat slechts die restituties zouden worden aangepast die ten minste veertien dagen voor de wijziging van de interventieprijzen vooraf waren vastgesteld. Verzoekster kon daarop niet het vertrouwen baseren, dat de vaststellingen vooraf, die binnen de termijn van veertien dagen hadden plaatsgehad, zouden worden aangepast. Verzoekster heeft om de vaststelling vooraf gevraagd na de vierde verlenging van het melkprijsjaar 1981/82, dat wil zeggen op een tijdstip, waarop de vaststelling van de nieuwe landbouwprijzen iedere dag te verwachten was. Daarom kon zij al in het geheel niet verwachten, dat zij buiten deze termijn zou vallen.

c) Ongegrond is tenslotte het verwijt van verzoekster, dat verweerster inbreuk heeft gemaakt op het *beginsel van gelijke behandeling* door de termijnregeling bij de overgang naar het prijsjaar 1983/84 ondanks een ogenschijnlijk gelijke feitelijke situatie niet te handhaven. Volgens dit beginsel mogen vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is. De overgang waarom het hier gaat, onderscheidde zich echter van de daaropvolgende, doordat de te verwachten en bij het bedrijfsleven bekende prijsverhoging in 1982 ontegenzeglijk veel sterker was dan een jaar later. Rechtens valt er daarom niets op aan te merken, dat de Commissie bij de overgang naar het prijsjaar 1983/84 het speculatiegevaar minder groot heeft geacht en daarom van een termijnregeling heeft afgezien. Daarenboven staat het de Commissie in het algemeen vrij om haar economische beleidsbeslissingen op grond van de verkregen kennis over het marktgebeuren te veranderen en aan de omstandigheden aan te passen, zonder dat daaruit volgt dat eerdere beslissingen onrechtmatig waren.

III — De schade en het causaal verband

Nu moet worden aangenomen, dat de Gemeenschap op grond van het gedrag van verweerster niet schadeplichtig kan zijn, merk ik tenslotte nog slechts ten overvloede op, dat verzoekster ook geen schade heeft geleden die voor vergoeding in aanmerking komt. Verzoekster heeft ter terechtzitting verklaard, dat zij de aanvraag om vaststelling vooraf met het oog op een reeds gesloten overeenkomst had ingediend. Die aanvraag was echter gedaan in de verwachting, dat op de vaststelling vooraf een aanpassing zou volgen. Zij voelt zich nu bezwaard doordat het tegen haar verwachting in niet tot aanpassing van de vaststelling vooraf is gekomen.

Zoals aangetoond, kon zij er echter niet op vertrouwen dat verweerster, in afwijking van haar mededeling, ook die vaststellingen vooraf zou aanpassen, die binnen de termijn van veertien dagen vóór vaststelling van de nieuwe interventieprijzen waren ingediend. De gestelde schade berust daarom op een zuiver speculatieve berekening van verzoekster, die voor rekening van haar ondernemersrisico komt. Wanneer zij de goederen niet op grond van het uitvoercertificaat van 18 mei 1982 heeft uitgevoerd om de te verwachten schade te verminderen, moet ook het verlies van de waarborgsom, die daarvan het gevolg is, voor haar handelsrisico komen.

IV — De gevorderde rente

Daar het beroep dus in ieder opzicht ongegrond blijkt te zijn, behoeft op de rentevordering niet meer te worden ingegaan.

C — Concluderend geef ik het Hof derhalve in overweging, het beroep te verwerpen en verzoekster overeenkomstig artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten van het geding te verwijzen.