had gedacht; een nationale rechter die meent met een dergelijk geval te doen te hebben, is echter steeds gerechtigd het Hof iedere prejudiciële vraag over de uitlegging en geldigheid van de betrokken gemeenschapshandeling te stellen die hij noodzakelijk acht voor het wijzen van zijn vonnis.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT van 26 september 1985

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I. Inleiding

In de onderhavige zaak is in de eerste plaats aan de orde de verhouding tussen twee Commissieverordeningen (over de verkoop door interventiebureaus van door hen gekocht rundvlees) en een verordening van de Raad, waarbij de in de landbouwsector toe te passen wisselkoersen werden gewijzigd. In de tweede plaats is een probleem van overgangsrecht aan de orde. Dit probleem ontstond doordat de bij één van de Commissieverordeningen geregelde verkoopactie in de periode van 30 maart 1981 tot 30 april 1981 doorkruist werd door de Raadsverordening. Als indirect gevolg van de Raadsverordening, maar op grond van de twee Commissieverordeningen, golden voor inschrijvingen nà het inwerkingtreden van de Raadsverordening op 6 april 1981, lagere prijzen dan voor inschrijvingen, die reeds vóór 6 april 1981 waren ingediend. Tot die laatste groep behoorde verzoekster in het onderhavige bodemgeschil. Daar verzoekster in het bodemgeschil aldus tegenover haar concurrenten, die pas op of nà 6 april hebben ingeschreven, in een nadelige positie kwam te verkeren, rijst tenslotte de vraag, of enig algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, anders dan een beginsel van overgangsrecht, zich tegen dat gevolg verzet.

De tekst van de relevante regelingen, de aan het bodemgeschil ten grondslag liggende feiten, het verloop van de nationale procedure en de door de nationale rechter gestelde vragen, alsmede de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen acht ik voor goed begrip van deze op het eerste gezicht betrekkelijk ingewikkelde zaak van wezenlijk belang. Een overzicht daarvan ontleen ik ook in deze zaak grotendeels aan het rapport ter terechtzitting. Daar ook de chronologie van de gebeurtenissen mij voor goed begrip van de zaak van belang lijkt, heb ik in dit opzicht echter nog enkele gegevens toegevoegd.

II. De relevante regelingen

II.1. Het hoofdgeding heeft betrekking op de verbeurdverklaring van een waarborg in het kader van de gemeenschappelijke ordeningen van de landbouwmarkten. Die waarborg is gesteld krachtens verordening nr. 2173/79 van de Commissie van 4 oktober 1979 houdende uitvoeringsbepalingen

inzake de afzet van rundvlees gekocht door de interventiebureaus (PB 1979, L 251, blz. 12). Deze verordening heeft betrekking op de verkoop van produkten die zijn aangekocht krachtens — met name — verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB 1968, L 148, blz. 24).

Artikel 2 van verordening nr. 2173/79 luidt als volgt:

„1) Een koopaanvraag wordt schriftelijk bij het interventiebureau ingediend. Zij komt voor behandeling in aanmerking op de dag waarop de in lid 2 bedoelde waarborg ontvangen wordt.

2) ...

De aanvraag moet worden gecompleteerd met een waarborg ten gunste van het interventiebureau.

..."

Artikel 3 luidt als volgt:

„1) Het interventiebureau neemt de complete aanvragen... voor elke dag voor behandeling in aanmerking.

...

2) Behalve in uitzonderlijke gevallen worden deze aanvragen aanvaard binnen vijf werkdagen na de dag van indiening ervan, tot de beschikbare hoeveelheid is uitgeput.

...

3) Het interventiebureau deelt de aanvrager binnen de in lid 2 bedoelde termijn mee welk gevolg aan zijn aanvraag is gegeven."

Artikel 5 luidt:

„De omrekeningskoers die moet worden toegepast op de vooraf in Ecu vastgestelde verkoopprijzen is de representatieve koers die geldt op de dag waarop de aanvraag overeenkomstig artikel 3, lid 1, voor behandeling in aanmerking wordt genomen."

Met betrekking tot de waarborg bepaalt *artikel 15* dat deze 50 Ecu per ton bedraagt.

Wat tenslotte de verbeurdverklaring van de waarborg betreft, bepaalt *artikel 16*:

„1) Wanneer de koper niet binnen de in artikel 18, lid 1, gestelde termijn de gehele in het contract bepaalde hoeveelheid van het produkt betaald heeft, wordt het contract door het interventiebureau geannuleerd voor de hoeveelheid die niet is betaald, onverminderd het bepaalde in de leden 2 en 3.

2) Behalve in geval van overmacht, wordt de waarborg verbeurd:

...

b) volledig, wanneer de betaalde hoeveelheid minder dan 60% van de in het verkoopcontract vastgestelde hoeveelheid bedraagt.

..."

Verder wordt er in de *eerste overweging* van de verordening op gewezen, dat

„... de produkten die door de interventiebureaus op grond van de artikelen 5 en 6 van verordening (EEG) nr. 805/68 zijn gekocht, zo moeten worden afgezet dat verstoring van de markt wordt voorkomen en dat de kopers gelijke toegang tot de produkten hebben en op voet van gelijkheid worden behandeld".

De *elfde overweging* van de verordening constateert

„dat, voor een snelle afwikkeling van de transacties, dient te worden bepaald dat de rechten en verplichtingen die uit het verkoopcontract of uit de toewijzing voortvloeien binnen een bepaalde termijn moeten worden uitgeoefend, respectievelijk nagekomen".

II.2. De koopaanvraag waarom het in casu gaat, is ingediend overeenkomstig verordening nr. 713/81 van de Commissie van

19 maart 1981 betreffende de verkoop, tegen vooraf forfaitair vastgestelde prijs, van bepaalde soorten rundvlees zonder been die door bepaalde interventiebureaus zijn opgeslagen (PB 1981, L 74, blz. 27).

Artikel 1 van deze verordening luidt als volgt:

„1) Tijdens de periode van 30 maart 1981 tot en met 30 april 1981 wordt ten verkoop aangeboden:

...

— 4 000 ton rundvlees, zonder been, dat door het Duitse interventiebureau is opgeslagen en dat vóór 1 november 1980 werd ingeslagen.

...

3) De kwaliteiten en de prijzen van deze produkten zijn aangegeven in bijlage 1.

4) De verkoop geschiedt overeenkomstig het bepaalde in verordening (EEG) nr. 2173/79, en met name overeenkomstig de artikelen 2 tot en met 5 van deze verordening.
..."

In *bijlage 1* wordt de prijs voor platte bil van jonge stieren vastgesteld op 3 675 Ecu/ton (destijds overeenkomend met 10 112,68 DM/ton).

II.3. Op 1 april 1981 stelde de Raad verordening nr. 850/81 vast, houdende wijziging van verordening nr. 878/77 inzake de in de landbouw toe te passen wisselkoersen (PB 1981, L 90, blz. 1). Daarbij werd de „groene" koers van de DM verhoogd. Dit leidde per 6 april 1981 tot een verlaging van de prijs per ton van het vlees dat verzoekster wilde kopen; deze prijs zakte namelijk van DM 10 112,68 tot DM 9 763,01 per ton.

De *vijfde overweging* van de verordening luidt als volgt:

„... dat bij de aanpassing van de koers rekening moet worden gehouden met het effect van deze aanpassing, met name op de prijzen; dat daarom moet worden bepaald dat de nieuwe koers in het algemeen binnen een redelijke termijn en in beginsel bij het begin van het verkoopseizoen of bij een prijswijziging in werking treedt, zonder evenwel in bepaalde gevallen een onmiddellijke inwerkingtreding uit te sluiten."

III. De relevante feiten en het verloop van de nationale procedure

III.1. Op *23 maart 1981* werden blijkens de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 850/81 van de Raad de spilkoersen van een aantal nationale valuta's in het kader van het Europees Monetair Stelsel gewijzigd.

Op *27 maart 1981* diende verzoekster in het hoofdgeding, de firma Karl-Heinz Neumann (hierna: verzoekster), bij verweerster, de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (hierna: BALM), een koopaanvraag overeenkomstig verordening nr. 713/81 in voor platte bil van jonge stieren („Jungbullenunterschalen"). Overeenkomstig genoemde verordening stelde verzoekster een waarborg van 50 Ecu/ton. Ter zitting werd medegedeeld, dat ook deze waarborg op 27 maart werd gesteld, maar absolute zekerheid daarover kon niet worden verschaft.

De verordening nr. 850/81 werd vervolgens op 1 april 1981 vastgesteld, op 4 april 1981 gepubliceerd en trad op *6 april 1981* in werking.

De verkoop van de produkten vond overeenkomstig verordening nr. 713/81 plaats tegen de vooraf forfaitair vastgestelde prijs van 3 675 Ecu/ton. De BALM aanvaardde het bod bij „verkoopbevestiging" van *7 april 1981*.

Verzoeksters concurrenten, die pas op of na *6 april 1981* hun koopaanvraag indienden, profiteerden alle van de bij verordening nr. 850/81 ingevoerde nieuwe „groene" koers van de DM. Verzoekster meende dat zij onder deze omstandigheden, bij toepassing van

de oude wisselkoers, de interventieprodukten onmogelijk zonder verlies van de hand kon doen. Daarom zond zij de BALM een verklaring, dat zij definitief weigerde haar afname- en betalingsverplichting na te komen. De BALM bood daarop de voor verzoekster bestemde hoeveelheid opnieuw ten verkoop aan. Verzoekster en een zusterfirma deden een nieuw bod (tegen de nieuwe wisselkoers), dat door de BALM werd aanvaard. Zo slaagde verzoekster erin, de produkten tegen een lagere prijs te verkrijgen en op de markt concurrerend te blijven. De BALM meende echter de waarborg verbeurd te moeten verklaren, omdat verzoekster haar oorspronkelijke afnameverplichting niet was nagekomen. Over de inhoud en data van de correspondentie en andere contacten tussen verzoekster in het bodemgeschil en de BALM nà 1 april 1981 bestaat op andere punten dan hier genoemd geen zekerheid.

Tegen genoemd besluit tot verbeurdverklaring van de waarborg kwam verzoekster in beroep bij het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, waar zij de rechtmatigheid van de verbeurdverklaring van de door haar gestelde waarborg betwistte.

III.2. In het kader van dit geding heeft het Verwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet de vijfde overweging van verordening (EEG) nr. 850/81 van de Raad van 1 april 1981, houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 878/77 inzake de in de landbouwsector toe te passen wisselkoersen (PB 1981, L 90, blz. 1) worden uitgelegd in die zin, dat de Raad bij de wijziging van de wisselkoersen ook hardheden heeft willen vermijden als die welke voor „kopers" van interventieprodukten als bedoeld in verordening (EEG) nr. 713/81 van de Commissie van 19 maart 1981 (PB 1981, L 74, blz. 27) ontstaan, doordat zij hun koopaanvraag vóór 6 april 1981 hebben ingediend en daardoor een hogere prijs moeten betalen dan concurrenten die hun aanbod nà 6 april 1981 hebben ingediend ?

2) Kent het gemeenschapsrecht een algemeen rechtsbeginsel van objectieve onbillijkheid (sachliche Unbilligkeit), inhoudende dat een geldende gemeenschapsnorm niet mag worden toegepast indien zij voor de betrokkene een hardheid meebrengt, waarvan duidelijk is dat de gemeenschapswetgever ze zou hebben trachten te vermijden indien hij bij het opstellen van de regeling aan dat geval had gedacht ?"

Het Verwaltungsgericht merkt in de verwijzingsbeschikking op, dat de BALM op grond van het gecodificeerde gemeenschapsrecht de waarborg terecht verbeurd heeft verklaard, daar verzoekster haar uit de ontvangst van de „verkoopbevestiging" van 7 april 1981 voortvloeiende afname- en betalingsverplichting niet was nagekomen en deze verplichting ook anderszins niet was vervallen. Verzoekster kan zich evenmin op overmacht beroepen. Ingevolge artikel 5 van verordening nr. 2173/79 moest zij immers rekening houden met een wijziging van de wisselkoersen in de periode na haar koopaanvraag. Ook wist zij uit deze bepaling, dat voor haar enkel de op de dag van aanvaarding van haar koopaanvraag geldende wisselkoers kon gelden.

Niettemin is het Verwaltungsgericht van oordeel, dat de BALM op andere gronden geen gebruik mag maken van de haar in artikel 16, lid 2, van verordening nr. 2173/79 gegeven bevoegdheid.

De Raad, aldus het Verwaltungsgericht, heeft kennelijk rekening willen houden met de gevolgen van de wijziging der wisselkoersen voor de prijzen. De verklaring hiervan kan enkel zijn, dat de door de Gemeenschap vastgestelde landbouwprijzen moeten

dienen als stabiele berekeningsgrondslag voor de betrokken economische kringen. Dat was ook de reden waarom de nieuwe koers in beginsel in het begin van het volgende verkoopjaar van kracht moest worden. Wijzigingen van de referentieprijzen (richtprijs, interventieprijs etc.) worden steeds op dat tijdstip aangebracht; in ieder geval is in de ordeningen der landbouwmarkten niet voorzien in een solide berekeningsgrondslag voor een langere periode dan het verkoopseizoen. Dit geldt echter alleen voor de prijzen die voor het gehele verkoopseizoen worden vastgesteld, en niet voor prijzen waarvan de wijziging of handhaving geen verband houdt met de overgang naar een nieuw verkoopseizoen. Tot de laatste soort behoren de vooraf forfaitair vastgestelde verkoopprijzen van interventieprodukten. Deze prijzen zijn niet gekoppeld aan een verkoopseizoen, maar aan de duur van een bepaalde verkoopactie, in casu de periode van 30 maart tot 30 april 1981 (artikel 1, lid 1, van verordening nr. 713/81).

Uit de vijfde overweging van verordening nr. 850/81 blijkt echter volgens het Verwaltungsgericht, dat de Raad niet enkel de stabiliteit van aan een verkoopseizoen gekoppelde prijzen heeft willen respecteren. Veeleer moest ook in andere gevallen de nieuwe wisselkoers in beginsel bij een prijswijziging in werking treden. Het Verwaltungsgericht neigt daarom tot bevestigende beantwoording van de eerste vraag.

Met betrekking tot de tweede vraag merkt het Verwaltungsgericht op, dat nu de vijfde overweging van de verordening vrijwel zeker aldus moet worden opgevat, dat de Raad juist de moeilijkheid heeft willen voorkomen waarmee verzoekster door de wijziging van de wisselkoersen is geconfronteerd, de verplichting voor verzoekster om desondanks de gehele waarborg te betalen, naar Duits recht een geval van objectieve onbillijkheid vormt. Het Duitse belastingrecht voorziet in zo'n geval uitdrukkelijk in kwijtschelding van de schuld (§ 163 Abgabenordnung 1977). Objectieve onbillijkheid in de zin van § 163 Abgabenordnung doet zich voor, wanneer op grond van de uitdrukkelijke of vermoedelijke wil van de wetgever mag worden aangenomen, dat hij, indien hij het probleem had moeten regelen, het naar billijkheid zou hebben opgelost.

Volgens het Verwaltungsgericht is dit beginsel slechts een bijzondere toepassing van het in de rechtspraak van het Hof erkende evenredigheidsbeginsel. Het Hof heeft echter een verzoek om kwijtschelding van een publiekrechtelijke schuld op grond van objectieve onbillijkheid afgewezen (arrest van 28 juni 1977, zaak 118/76, Balkan-Import-Export, Jurispr. 1977, blz. 1177). Deze uitspraak sluit evenwel niet uit, dat op dit gebied een ongeschreven beginsel van gemeenschapsrecht kan bestaan, dat zich mogelijk eerst na die uitspraak heeft ontwikkeld.

IV. Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

IV.1. *De eerste vraag*

Verzoekster merkt met betrekking tot de eerste vraag op, dat krachtens artikel 177 EEG-Verdrag geen uitlegging kan worden gevraagd van de overwegingen van een gemeenschapsverordening, daar deze de externe rechtskracht missen die nodig is, wil een gemeenschapsmaatregel vatbaar zijn voor uitlegging krachtens genoemd artikel. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten dus de elementen van gemeenschapsrecht worden gevonden die, mede gelet op het onderwerp van het geding, uitlegging — of in voorkomend geval — beoordeling van geldigheid vereisen.

Aangezien het interventiebureau in casu niet binnen de termijn van artikel 3 van verordening nr. 2173/79 had beslist over de koopaanvraag, meent verzoekster dat de vraag moet worden gelezen als volgt:

„Moet verordening (EEG) nr. 850/81 van de Raad van 1 april 1981, houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 878/77 inzake de in de landbouwsector toe te passen wisselkoersen (PB 1981, L 90, blz. 1) juncto artikel 3, lid 2, eerste zin, van verordening (EEG) nr. 2173/79 van de Commissie van 4 oktober 1979 (PB 1979, L 251, blz. 12), worden uitgelegd in die zin, dat de koper niet meer aan zijn koopaanvraag is gebonden en de waarborg niet meer verbeurd kan worden verklaard, wanneer het interventiebureau deze aanvraag niet binnen vijf werkdagen heeft aanvaard en wanneer in die periode de wisselkoersen zodanig zijn gewijzigd, dat de verkoper dan een hogere prijs moet betalen dan zijn concurrenten die eerst na 6 april 1981 een aanbod hebben gedaan ?"

Uitgangspunt is volgens verzoekster artikel 5 van verordening nr. 2173/79 van de Commissie. Krachtens dit artikel is de omrekeningskoers die moet worden toegepast op de vooraf in Ecu vastgestelde verkoopprijzen, de representatieve koers die geldt op de dag waarop de aanvraag overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de verordening voor behandeling in aanmerking wordt genomen. Deze bepaling ziet echter op het geval dat het interventiebureau inderdaad binnen de in artikel 3, lid 2, gestelde termijn beslist over het aanvaarden van de aanvraag. Uit de eerste en de elfde overweging van verordening nr. 2173/79 blijkt, dat deze bepalingen de gelijkheid van behandeling en de rechtszekerheid moeten waarborgen en een snelle afwikkeling van de transacties moeten garanderen. Daaruit volgt, dat de aanvragen waarvoor de in artikel 3, lid 2, eerste zin, gestelde termijn voor aanvaarding is verstreken, geen rechtsgevolgen voor de aanvrager mogen hebben noch hem nadeel mogen veroorzaken.

Wanneer de wisselkoersen in dat geval tussentijds ten nadele van de koper zijn gewijzigd, is er tevens sprake van schending van het beginsel van de goede trouw en van het legaliteitsbeginsel.

Verzoekster voegt hieraan toe, dat in andere sectoren het gemeenschapsrecht de koper bij wijziging van de wisselkoersen toestaat, nog niet uitgevoerde contracten onder bepaalde voorwaarden te annuleren. Hetgeen in die bepalingen uitdrukkelijk is voorzien, dient a fortiori te gelden ingeval het interventiebureau niet binnen de voorgeschreven termijn over de aanvraag heeft beslist.

Bijgevolg geeft verzoekster in overweging, de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Verordening nr. 850/81 van de Raad van 1 april 1981, houdende wijziging van verordening nr. 878/77 inzake de in de landbouwsector toe te passen wisselkoersen, juncto artikel 3, lid 2, eerste zin, van verordening nr. 2173/79 van de Commissie van 4 oktober 1979, houdende uitvoeringsbepalingen inzake de afzet van rundvlees gekocht door de interventiebureaus en tot intrekking van verordening nr. 216/69, moet aldus worden uitgelegd, dat de koper niet meer aan zijn koopaanvraag is gebonden en een waarborg niet meer kan worden verbeurd verklaard wanneer het interventiebureau niet binnen de termijn van artikel 3, lid 2, eerste zin, van verordening nr. 2173/79 van de Commissie over de koopaanvraag heeft beslist en wanneer tussentijds een wijziging in de wisselkoersen is opgetreden die ertoe leidt, dat de koper een hogere prijs moet betalen dan zijn concurrenten die later, dat wil zeggen nà 6 april 1981, een aanbod hebben gedaan."

Voor het geval dat het Hof mocht oordelen dat ook de overwegingen van een gemeenschapsverordening voor uitlegging — krachtens artikel 177, eerste alinea — in aanmerking komen, geeft verzoekster in overweging, de vraag als volgt te beantwoorden:

„De vijfde overweging van verordening nr. 850/81 van de Raad van 1 april 1981 inzake de in de landbouwsector toe te passen wisselkoersen, moet aldus worden uitgelegd, dat de Raad bij de wijziging van de wisselkoersen ook hardheden heeft willen vermijden als die welke voor de kopers van interventieprodukten als bedoeld in verordening nr. 713/81 van de Commissie van 19 maart 1981 (PB 1981, L 74, blz. 27) ontstaan, doordat zij hun koopaanvraag vóór 6 april 1981 hebben ingediend en daardoor een hogere prijs moeten betalen dan hun concurrenten die nà 6 april een aanbod hebben gedaan."

De *Commissie* begrijpt niet, langs welke redenering het Verwaltungsgericht tot de conclusie komt, dat de Raad met genoemde overweging situaties als de onderhavige heeft willen vermijden. De conclusies die het Verwaltungsgericht aan de vijfde overweging van verordening nr. 850/81 meent te kunnen verbinden, zijn om verschillende redenen irrelevant.

In de eerste plaats valt niet in te zien, hoe de omstandigheid dat de nieuwe wisselkoers niet onmiddellijk van kracht is geworden, een rechtvaardiging kon opleveren voor verzoeksters weigering om het tegen de oude wisselkoers gekochte vlees af te nemen. Indien de nieuwe wisselkoers niet op 6 april 1981 van kracht was geworden, zou in ieder geval de oude koers zijn blijven gelden. De waarborg had ook in dat geval verbeurd verklaard moeten worden krachtens de op dit punt duidelijke bepaling van artikel 16 van verordening nr. 2173/79.

In de tweede plaats is het door het Verwaltungsgericht gemaakte onderscheid tussen institutionele en andere prijzen van meet af aan onjuist. Verordening nr. 850/81 betreft blijkens haar titel niet de in een bepaalde sector toe te passen prijzen, doch de in de landbouwsector toe te passen wisselkoersen. Dat is ook de reden, waarom in de bijlagen van de verordening alleen sprake is van de verhouding tussen de Ecu en de verschillende nationale munteenheden, alsmede van de data met ingang waarvan de nieuwe wisselkoers in de verschillende landbouwsectoren van toepassing is. In de eigenlijke bepalingen van de verordening is nergens sprake van prijzen.

Tenslotte verliest het Verwaltungsgericht uit het oog, dat in 1981 het tijdstip van inwerkingtreding van verordening nr. 850/81 juist samenviel met het begin van het verkoopseizoen voor rundvlees. Dit begint volgens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 805/68 op de eerste maandag van april. Aangezien dat jaar de eerste maandag van april op de 6e van die maand viel, is de regeling van bijlage III, nr. 1, laatste streepje, van verordening nr. 850/81 (inhoudende dat de nieuwe wisselkoers „in alle andere gevallen" geldt met ingang van deze datum) voor de sector rundvlees geen afwijking van de in de vijfde overweging genoemde regel, doch juist een toepassing daarvan.

Aangezien verordening nr. 850/81 niets uitstaande heeft met de prijsregelingen, daar de institutionele prijzen voor rundvlees voor het verkoopseizoen 1981/1982 bij verordening nr. 898/81 van de Raad zijn vastgesteld, kan deze verordening uiteraard geen verschil maken tussen „belangrijke" en „onbelangrijke" prijzen, waarop het Verwal-

tungsgericht zijn redenering heeft gebaseerd. Zoals uit onbevangen lezing van de verordening blijkt, gold het van kracht worden van de nieuwe wisselkoers dus voor alle in Ecu uitgedrukte prijzen.

De vijfde overweging van verordening nr. 850/81 zegt dus in feite niet meer dan dat de Raad zich ook met betrekking tot de op 1 april 1981 besloten aanpassing van de „groene" koersen wil houden aan de door hem sinds lang toegepaste beginselen, namelijk

— bij de aanpassing van deze koersen rekening houden met de gevolgen daarvan voor de structuur van de nationale prijzen; bij een revaluatie van de nationale munteenheid ten opzichte van de Ecu zouden deze omlaag gaan (hetgeen om politieke redenen niet te verwezenlijken valt) en in het omgekeerde geval zouden zij stijgen (hetgeen tot ongewenste inflatie zou kunnen leiden);

— de aanpassing van de „groene" koersen zoveel mogelijk doen samenvallen met het begin van het verkoopseizoen, op welke datum in het algemeen toch prijswijzigingen optreden;

— tegenover de zogenoemde revaluatielanden (in het verleden vooral de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland) slechts tot aanpassing van de „groene" koersen besluiten in het kader van prijswijzigingen, daar alleen op die manier een daling van het inkomen van de landbouwproducenten kan worden vermeden.

De Raad heeft zich bij tal van verordeningen door deze beginselen laten leiden en die verordeningen bevatten vrijwel woordelijk dezelfde overwegingen. In dit verband is nog nimmer de gedachte geopperd, dat de wijziging van de wisselkoersen op de vastgestelde data slechts de oriëntatie- en interventieprijzen betreft en niet ook andere in het kader van de betrokken marktordening vastgestelde koop- en verkoopprijzen.

Derhalve geeft de Commissie in overweging, de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Noch verordening nr. 850/81 van de Raad noch de vijfde overweging van deze verordening kunnen worden uitgelegd in die zin, dat de Raad hardheden heeft willen vermijden die kunnen ontstaan door het feit, dat de koper van interventieprodukten die vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 850/81 een bindend aanbod overeenkomstig verordening nr. 2173/79 heeft gedaan, gebonden blijft aan de aan dit aanbod ten grondslag liggende wisselkoers (tussen de Ecu en een nationale valuta)."

IV.2. *De tweede vraag*

Verzoekster deelt de mening van het Verwaltungsgericht, dat het Hof tot dusver geen gemeenschapsrechtelijk beginsel van objectieve onbillijkheid heeft erkend. In zijn arrest van 18 juni 1977 (zaak 118/76, Balkan-Import-Export, Jurispr. 1977, blz. 1177) heeft het Hof destijds waarschijnlijk het bestaan van een dergelijk beginsel bij de toenmalige stand van het gemeenschapsrecht verworpen. Het Hof zou thans echter moeten nagaan, of er termen aanwezig zijn om in casu dit beginsel te erkennen.

Iedere op het rechtsstaatbeginsel gebaseerde rechtsorde, dus ook de communautaire, dient ernaar te streven hardheden te vermijden die de wetgever zeker zou hebben trachten te voorkomen indien hij bij de vaststelling van de rechtsnorm aan dat geval had gedacht; daarom moet in het gemeenschapsrecht het rechtsbeginsel van de objectieve onbillijkheid aanwezig worden geacht. Dergelijke regels zijn noodzakelijk om het ver-

trouwen van de burger in het recht en in het op elkaar aansluiten van recht en rechtvaardigheid te bewaren.

Verzoekster geeft daarom in overweging, de verwijzende rechter de criteria aan de hand te doen om te bepalen wanneer en onder welke voorwaarden het beginsel van objectieve onbillijkheid geldt. De tweede vraag zou dan kunnen worden beantwoord als volgt:

„Het in het EEG-Verdrag besloten liggende rechtsstaatbeginsel moet worden uitgelegd in die zin, dat het een algemeen rechtsbeginsel van objectieve onbillijkheid omvat. Dit beginsel moet aldus worden uitgelegd, dat een geldende gemeenschapsnorm niet mag worden toegepast indien dit voor de betrokkene een hardheid zou meebrengen die de gemeenschapswetgever zeker had trachten te vermijden, indien hij bij de vaststelling van de regel aan dat geval had gedacht en wanneer toepassing van die regel niet meer verenigbaar zou zijn met de opvattingen over recht en rechtvaardigheid.„

De *Commissie* wijst erop, dat, zoals het Verwaltungsgericht zelf zegt, kwijtschelding van een schuld om redenen van billijkheid in beginsel slechts kan worden overwogen wanneer uit de uitdrukkelijke of vermoede wil van de wetgever moet worden afgeleid, dat hij een oplossing naar billijkheid zou hebben gekozen, indien hij het onderhavige geval als een hardheid zou hebben onderkend. Zoals uit de opmerkingen van de Commissie met betrekking tot de eerste vraag blijkt, is in casu aan deze voorwaarde niet voldaan. Alleen al om deze reden behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

In vorengenoemd arrest-Balkan-Import-Export heeft het Hof het bestaan ontkend van een voor het gehele gemeenschapsrecht geldend rechtsbeginsel inhoudend dat, naar het voorbeeld van het Duitse recht, overheidsinstellingen of rechterlijke instanties een krachtens het geldende recht bestaande schuld kunnen kwijtschelden wanneer de invordering daarvan hun objectief onbillijk voorkomt. Volgens de Commissie blijft hetgeen bij die gelegenheid is beslist, althans met betrekking tot het bestaan van een algemeen rechtsbeginsel, in volle omvang gelden. Weliswaar heeft het afgeleide gemeenschapsrecht na dit arrest een zekere ontwikkeling ondergaan, doch de normatieve regelingen zijn, wat hun toepassingsgebied betreft, nog steeds beperkt tot nauwkeurig bepaalde rechten. Ter voorkoming van misstanden bevatten sommige verordeningen overigens zelf gedetailleerde regelingen van situaties waarin om reden van billijkheid tot kwijtschelding van een schuld kan worden besloten, of zij verlenen de Commissie de exclusieve bevoegdheid om te beslissen in gevallen waarin een verzoek om terugbetaling of kwijtschelding om redenen van billijkheid niet al aanstonds ongegrond voorkomt.

Mocht het Hof van mening zijn dat de tweede vraag toch moet worden beantwoord, dan geeft de Commissie in overweging, ze aldus te beantwoorden, dat het gemeenschapsrecht geen algemeen rechtsbeginsel kent op grond waarvan de nationale autoriteiten om redenen van objectieve billijkheid mogen afwijken van een bepaling van gemeenschapsrecht.

V. Beantwoording van de vragen

V.1. *Prealabele opmerkingen*

Alvorens mijnerzijds op de gestelde vragen in te gaan, acht ik het nuttig de volgende opmerkingen vooraf te maken.

In de eerste plaats acht ik het betreurenswaardig, dat de BALM geen gebruik heeft gemaakt van haar recht schriftelijke opmerkingen in deze zaak in te dienen en aan de mondelinge behandeling deel te nemen. Indien zij dat wel gedaan had, had zij met

name wezenlijk kunnen bijdragen tot opheldering van de feitelijke gang van zaken. Meer nog dan in de meeste prejudiciële zaken acht ik namelijk in de onderhavige zaak kennis van een aantal feiten van wezenlijk belang voor de beantwoording van de gestelde vragen. Met name denk ik daarbij aan precisering van data en inhoud van de correspondentie en andere contacten, die tussen verzoekster in het bodemgeschil en de BALM plaatsvonden in de periode tussen 1 april 1981 (datum van vaststelling van Raadsverordening nr. 850/81) en de — tijdens de procedure voor Uw Hof niet duidelijk geworden, maar ingevolge het pas op 9 juli gedateerde bezwaarschrift daartegen vermoedelijk nà april liggende — datum van verbeurdverklaring van de waarborg. Uit de stukken leid ik af, dat de BALM in feite in elk geval heeft ingestemd met een nieuw bod van verzoekster in het bodemgeschil nà 6 april 1981. Ook leid ik uit de stukken af, dat zij daaraan tegenover de zeer talrijke andere aanvragen, die op 6 april waren ingediend (en die volgens de door de Commissie verstrekte inlichtingen de beschikbare hoeveelheid ver te boven gingen) conform de oorspronkelijke aanvraag van 27 maart de in verordening nr. 2173/79 geregelde prioriteit heeft toegekend. Volgens verzoekster in het bodemgeschil bestaat echter tussen partijen strijd over de vraag, of de BALM reeds vóór 6 april had ingestemd met annulering van de aanvraag van 27 maart (zonder verval van de waarborg) en vervanging daarvan op of na 6 april door een nieuwe aanvraag voor dezelfde hoeveelheid van het betrokken produkt. Indien de BALM daarmede inderdaad aanvankelijk zou hebben ingestemd, zou de vraag gesteld kunnen worden of zij daarop veel later nog wel terug kon komen door alsnog de waarborg voor de geannuleerde aanvraag van 27 maart verbeurd te verklaren. Nu over de juiste gang van zaken geen zekerheid bestaat, zal Uw Hof bij de beantwoording van de tweede vraag ter zake echter moeilijk een bepaalde hypothese kunnen formuleren. Ook de Comissie heeft tijdens de procedure voor Uw Hof betreurd, dat over de relevante feiten geen voldoende duidelijkheid is verschaft.

In de tweede plaats is mij opgevallen, dat over twee naar mijn oordeel voor de oplossing van het bodemgeschil relevante punten geen vragen zijn gesteld.

Het eerste punt betreft de vraag of de door de BALM ingevolge de hier toepasselijke titel I van verordening (EEG) nr. 2173/79 van de Commissie verrichte verkopen door het nationale contractenrecht dan wel door het nationale administratieve recht beheerst worden. Voor zover mij bekend, is de praktijk in de Lid-Staten op dit punt niet eensluidend. In die Lid-Staten, waarin het nationale recht inzake verbintenissen uit overeenkomst wordt toegepast, zou wellicht toepassing van het beginsel van de goede trouw of een ander beginsel van burgerlijk recht bij sluiting en/of uitvoering van overeenkomsten een oplossing van het bodemgeschil mogelijk hebben gemaakt. Volgens mededelingen van verzoekster in het bodemgeschil tijdens de procedure voor Uw Hof, acht het Verwaltungsgericht echter uitsluitend beginselen van administratief recht van toepassing. Het komt mij voor, dat verschillen van opvatting op dit punt tot aanzienlijke verschillen in de oplossing van geschillen over de betrokken verkooptransacties kunnen leiden. Vragen over de uitlegging van toepasselijk nationaal recht met betrekking tot verbintenissen uit overeenkomst kunnen uiteraard niet aan Uw Hof worden voorgelegd. Daarentegen acht ik wel een voor de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht relevante vraag van gemeenschapsrecht, of verkopen als hier aan de orde in beginsel door nationaal burgerlijk recht dan wel door nationaal en communautair administratief recht beheerst worden. Nu daarover geen vraag is gesteld en partijen in het bo-

demgeschil, de Commissie en de regeringen van de Lid-Staten daarover dus ook geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen hebben kunnen maken, zal Uw Hof over deze vraag intussen in de onderhavige procedure geen uitspraak kunnen doen. Op die zelfde procedurele gronden bepaal ik ook zelf geen standpunt over deze vraag.

Een tweede naar mijn oordeel relevant punt, waarover geen vraag is gesteld, betreft de eventuele toepasselijkheid in casu van het in artikel 40, lid 3, van het EEG-Verdrag vervatte discriminatieverbod. Een vraagpunt in dit opzicht vloeit naar mijn oordeel voort uit de omstandigheid, dat de aanvaarding van de aanvraag van verzoekster in het bodemgeschil van 27 maart 1981 pas op 7 april van dat jaar plaatsvond. Met de overschrijding als zodanig van de in artikel 3, tweede lid, van de verordening nr. 2173/79 vervatte termijn van vijf dagen heeft het vraagpunt echter niets te maken. Het hier door mij bedoelde probleem zou even goed gerezen zijn wanneer de aanvraag pas op 1 of 2 april was ingediend en op 7 april daarover zou zijn beslist. Het vloeit namelijk uitsluitend voort uit de omstandigheid, dat de datum van de aanvaarding van 7 april lag nà de datum van 6 april, waarop de Raadsverordening nr. 850/81 in werking trad. Niet omstreden is, dat toepassing van de voorschriften van verordening nr. 2173/79 (met inbegrip van de op 27 of 30 maart geldende omrekeningskoersen) op de aanvraag van verzoekster toen ten gevolge had, dat verzoekster een aanzienlijk hogere prijs voor het gekochte vlees moest betalen dan haar vele concurrenten, die hun aanvragen van 6 april op 7 april zagen gehonoreerd. Ook is niet omstreden dat dit nadeel zo aanzienlijk was, dat haar mogelijkheden om het betrokken vlees zonder verlies te verkopen daardoor aanzienlijk werden beperkt, zo niet uitgesloten. Abstract geformuleerd luidt de vraag dan of maatregelen van gemeenschappelijk landbouwbeleid, als bedoeld in artikel 40, derde lid, van het EEG-Verdrag, dan wel toepassingsbeschikkingen daarvan, strijd opleveren met het in dit artikellid vermelde discriminatieverbod, indien zij ten gevolge hebben, dat — na een wijziging in de representatieve koersen — ondernemingen, die op dezelfde dag een aanvraag als bedoeld in artikel 2 van verordening nr. 2173/79 van de Commissie, op grond van artikel 3 van die verordening aanvaard zien, sterk uiteenlopende prijzen moeten betalen waardoor voor die ondernemingen sterk uiteenlopende concurrentiemogelijheden bij de wederverkoop van de betrokken produkten ontstaan. Het belang van een dergelijke vraag wordt onderstreept door de eerder geciteerde eerste overweging van verordening nr. 2173/79, welke overweging impliciet lijkt te verwijzen naar artikel 40, lid 3, van het EEG-Verdrag. Voor zover ik heb kunnen nagaan, is een dergelijke vraag in uw rechtspraak echter nog niet aan de orde geweest. Daar zij ook in de onderhavige procedure niet is gesteld, zal Uw Hof er, op dezelfde procedurele gronden als voor mijn eerste vraagpunt aangevoerd, wederom niet op kunnen antwoorden.

Vermelding van de twee genoemde vraagpunten leek mij niettemin nuttig, omdat er uit blijkt, dat een bevredigende oplossing van het bodemgeschil niet uitsluitend afhankelijk is van de door de verwijzingsrechter in de onderhavige procedure gestelde vragen.

Na deze opmerkingen vooraf zal ik thans tot een nader onderzoek van de gestelde vragen overgaan.

V.2. *De eerste vraag*

V.2.1. *De formulering van de vraag.* Met betrekking tot de eerste vraag van de verwijzingsrechter ben ik op zichzelf met verzoekster in het bodemgeschil van oordeel, dat een overweging van een verordening als zodanig geen rechtsgevolgen kan hebben. Derhalve kan zij ook niet afzonderlijk voor uitlegging door Uw Hof op grond van artikel 177 van het Verdrag in aanmerking ko-

men. Aan dit bezwaar kan echter gemakkelijk tegemoet worden gekomen, door de vraag zo te begrijpen, dat de verwijzingsrechter van Uw Hof wil vernemen „of verordening (EEG) nr. 850/81 van de Raad van 1 april 1981 ... (PB 1981, L 90, blz. 1), mede in het licht van haar vijfde overweging, moet worden uitgelegd in die zin, dat de Raad bij de wijziging van de wisselkoersen ook hardheden heeft willen vermijden als die welke voor kopers van interventieprodukten als bedoeld in verordening (EEG) nr. 713/81 van de Commissie van 19 maart 1981 (PB 1981, L 74, blz. 27) ontstaan, doordat zij hun koopaanvraag vóór 6 april 1981 hebben ingediend en daardoor een hogere prijs moeten betalen dan concurrenten die hun aanbod op of nà 6 april 1981 hebben ingediend". In de verwijzingsbeschikking kan ik daarentegen geen aanknopingpunt vinden voor het voorstel van verzoekster in het bodemgeschil ook de gestelde termijnoverschrijding bij de aanvaarding van haar aanvraag in de vraagstelling begrepen te achten. Voor zover gebleken, is dit probleem van de termijnoverschrijding pas in de procedure voor Uw Hof opgeworpen en niet reeds tijdens het bodemgeschil. Het heeft ook niets te maken met de uitlegging van verordening (EEG) nr. 850/81, daar de vraag van de eventuele onrechtmatigheid van de door verzoekster bekritiseerde vertraging in de afhandeling van haar aanvraag slechts beantwoord kan worden aan de hand van de betrokken Commissieverordening. Ik zal dit nog nader toelichten.

V.2.2. *Onderzoek van de vraag.* Voor de beantwoording van de vraag is om te beginnen van belang vast te stellen, dat de Commissie terecht heeft opgemerkt, dat de Raadsverordening alleen de „groene koersen" wijzigt. Voor de vele tientallen prijsen andere marktordenende maatregelen in de landbouwsector en de toepassing daarvan kan deze wijziging van de in de landbouwsector toe te passen wisselkoersen zeer uiteenlopende gevolgen hebben. Die gevolgen hangen in concreto telkens af van de inhoud van de marktordenende maatregelen en de ter zake gewoonlijk per 6 april ingevoerde nieuwe prijsregelingen voor het dan aanvangende nieuwe verkoopseizoen. Uit de bijlagen bij de verordening blijkt, dat in de meeste Lid-Staten slechts voor de visserijsector een latere datum voor het in werking treden van de nieuwe wisselkoersen geldt. De enkele uitzonderingen op deze regel met betrekking tot Duitsland zijn voor de onderhavige procedure niet van belang.

De redenen voor het in werking treden van de onderwerpelijke Raadsverordening op 6 april hangen volgens het betoog van de Commissie ter zitting direct samen met de mogelijkheid, op die datum bij de bepaling van het nieuwe prijsbeleid zekere compensaties toe te passen voor ongewenst geachte prijsdalingen of prijsstijgingen, die in bepaalde Lid-Staten (waarvan de koers werd opgewaardeerd, respectievelijk gedevalueerd) het gevolg zouden kunnen zijn van de gewijzigde wisselkoersen. In elk geval zal aan de Raad in het kader van zijn beleidsvrijheid ook naar mijn oordeel een ruime vrijheid moeten worden gelaten om op grond van dergelijke beleidsoverwegingen de datum van inwerkingtreding van een verordening als de onderhavige te bepalen.

Verzoekster zou ook niet gebaat zijn geweest met een in werking treden van de verordening op de dag van vaststelling, dus 1 april. Haar aanvraag zou dan bij toepassing van de Commissieverordening eveneens slechts aanvaard zijn tegen de op 27 maart of 30 maart geldende groene wisselkoersen. Baat zou zij slechts hebben gehad bij het toekennen van terugwerkende kracht aan de verordening tot de datum van 23 maart 1981, waarop de algemene wisselkoersen (spilkoersen) werden gewijzigd. Een dergelijke terugwerkende kracht kan echter op grond van uw rechtspraak slechts worden aangenomen, wanneer dit uitdrukkelijk is

bepaald. Zij kan niet op grond van hardheidsoverwegingen, als door de verwijzingsrechter uit de vijfde overweging van de Raadsverordening afgeleid, worden aangenomen. Overigens zou een dergelijke terugwerkende kracht, als opgemerkt, in andere gevallen juist gevoelige nadelen voor de betrokken producenten ten gevolge hebben gehad. Een Raadsverordening als de onderhavige, die uniforme wijzigingen brengt in de wisselkoersen in de landbouwsector, is ook naar haar aard niet geschikt zelf expliciet of impliciet oplossingen aan te geven voor de van prijsregeling tot prijsregeling, van produkt tot produkt en van Lid-Staat tot Lid-Staat zeer uiteenlopende gevolgen daarvan voor het prijsniveau van landbouwprodukten.

Tenslotte heeft de Commissie naar mijn oordeel terecht opgemerkt, dat de Raad hoogstens bij uitdrukkelijk daartoe strekkende bepalingen wijzigingen kan aanbrengen in Commissieverordeningen als de onderhavige, die voor de prijzen van bepaalde landbouwprodukten bij bepaalde soorten transacties (hier de verkoop van interventieprodukten) beslissend zijn. Dit vloeit ook naar mijn oordeel voort uit de bevoegdheidsverdeling tussen Raad en Commissie, al acht ik, anders dan de Commissie, een beroep op artikel 155, derde gedachtenstreepje, van het Verdrag daartoe niet voldoende. De concrete inhoud van de daarin gestelde eigen beslissingsbevoegdheid van de Commissie hangt in de landbouwsector mede af van besluiten van de Raad.

De eerste vraag van de verwijzingsrechter zal naar mijn oordeel reeds op de genoemde gronden ontkennend moeten worden beantwoord. De Commissie heeft voor een dergelijk ontkennend antwoord schriftelijk en mondeling echter ook nog andere argumenten genoemd. Van die andere argumenten acht ik met name van belang haar uitlegging van de vijfde overweging van verordening nr. 850/81. Volgens de Commissie zegt deze overweging in feite niet meer dan dat de Raad zich ook met betrekking tot de op 1 april 1981 besloten aanpassing van de „groene" koersen wil houden aan de door hem sinds lang toegepaste beginselen, namelijk

— bij de aanpassing van deze koersen rekening houden met de gevolgen daarvan voor de structuur van de nationale prijzen; bij een revaluatie van de nationale munteenheid ten opzichte van de Ecu zouden deze omlaag gaan (hetgeen om politieke redenen niet te verwezenlijken valt) en in het omgekeerde geval zouden zij stijgen (hetgeen tot ongewenste inflatie zou kunnen leiden);

— de aanpassing van de „groene" koersen zoveel mogelijk doen samenvallen met het begin van het verkoopseizoen, op welke datum in het algemeen toch prijswijzigingen optreden;

— tegenover de zogenoemde revaluatielanden (in het verleden vooral de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland) slechts tot aanpassing van de „groene" koersen besluiten in het kader van prijswijzigingen, daar alleen op die manier een daling van het inkomen van de landbouwproducenten kan worden vermeden.

De Raad heeft zich bij tal van verordeningen door deze beginselen laten leiden en die verordeningen bevatten vrijwel woordelijk dezelfde overwegingen. In dit verband is volgens de Commissie nog nimmer de gedachte geopperd, dat de wijziging van de wisselkoersen op de vastgestelde data slechts de oriëntatie- en interventieprijzen betreft en niet ook andere in het kader van de betrokken marktordening vastgestelde koop- en verkoopprijzen. Ik acht deze uitlegging ook mijnerzijds alleszins aannemelijk.

V.3. *De tweede vraag*

Aanzienlijk grotere moeilijkheden biedt de beantwoording van de tweede vraag van de verwijzingsrechter, zoals ook de Commissie ter zitting heeft erkend.

Op zichzelf ben ik met de Commissie van oordeel, dat een zo ruim geformuleerde variant van een algemeen communautair billijkheidsbeginsel door Uw Hof zal moeten worden afgewezen. Om te beginnen gelden daarvoor ook naar mijn oordeel mutatis mutandis de gronden, die Uw Hof in de zaak 118/76 (Balkan-Import-Export, Jurispr. 1977, blz. 1177) heeft aangevoerd om toepassing van een billijkheidsbeginsel in die zaak af te wijzen, zodra aan zodanige toepassing gevolgen zijn verbonden voor de verordeningsconforme toepassing van belangrijke materiële bepalingen van gemeenschapsrecht (in die zaak de toepassing van monetaire compenserende bedragen geheven bij invoer van landbouwprodukten uit een derde land). In de tweede plaats ben ik met de Commissie van oordeel, dat ook uit uw latere rechtspraak, met name uit het arrest in de zaak 113/81 (Reichelt, Jurispr. 1982, blz. 1957) geen zo fundamentele wijziging van uw standpunt kan worden afgeleid, dat dit een bevestigend antwoord op de tweede vraag zou kunnen rechtvaardigen. In die zaak was slechts het veel beperktere probleem aan de orde of de nationale douane op een verzoek van kwijtschelding — om redenen van billijkheid — van teveel geïnde (en dus in feite niet verschuldigde) douanerechten de bepalingen van het nationale recht mag toepassen. Die vraag beantwoordde Uw Hof overeenkomstig de conclusie van de advocaat-generaal mevrouw Rozès bevestigend, mits voor die kwijtschelding dezelfde voorwaarden gelden als voor verzoeken om kwijtschelding van nationaalrechtelijke belastingen. Niets in de overwegingen van het arrest wijst er op, dat hierin een fundamentele wijziging van het standpunt van Uw Hof in de zaak Balkan-Import-Export werd beoogd. De overwegingen zijn geheel toegespitst op de specifieke juridische en feitelijke omstandigheden van het concrete geval. Met name werd ook in dit arrest geen algemeen communautair billijkheidsbeginsel erkend. Voor een zeer concreet omschreven geval werd slechts een het gemeenschapsrecht aanvullende werking toegekend aan een nationale billijkheidsregel, mits deze op de in het nationale recht in vergelijkbare gevallen gebruikelijke wijze zou worden toegepast. Tenslotte ben ik met de Commissie van oordeel, dat erkenning van een algemeen billijkheidsbeginsel als in de tweede vraag van de verwijzingsrechter bedoeld en dat zelfs „contra legem" zou gelden, de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht door een te verwachten nationaal uiteenlopende praktijk op onaanvaardbare wijze in gevaar zou brengen. Daar een beginsel van objectieve onbillijkheid of „sachliche Unbilligkeit" als door de verwijzingsrechter bedoeld, slechts in Duitsland en dan nog volgens de verwijzingsbeschikking slechts op een beperkt rechtsgebied werd ontwikkeld, vormt dit een goed voorbeeld voor het gevaar van uiteenlopende toepassingen in de verschillende Lid-Staten. In zijn algemeenheid zal de tweede vraag van de verwijzingsrechter dus naar mijn oordeel ontkennend moeten worden beantwoord.

Met deze afwijzing van een zo algemeen geformuleerd beginsel als door de verwijzingsrechter gesteld kan naar mijn oordeel echter niet worden volstaan. Het sluit in de eerste plaats erkenning van een communautair billijkheidsbeginsel „infra legem" niet uit, dat wil zeggen in gevallen waarin de gemeenschapswetgeving zelf daarvoor een grondslag biedt. Volgens de Commissie volgt uit de verwijzingsbeschikking, dat de verwijzingsrechter de tweede vraag ook inderdaad alleen voor het geval van een positief antwoord op zijn eerste vraag heeft ge-

steld. De Commissie kan voor dat standpunt inderdaad ook naar mijn oordeel steun vinden in het eerste motief, dat de verwijzingsrechter op blz. 6 van zijn verwijzingsbeschikking voor zijn vraag b) noemt. Ook de eerste zin van de tweede alinea van de motivering van de tweede vraag wijst in deze richting. De formulering van de vraag zelf geeft voor een dergelijke beperkte uitleg, die een beantwoording bij negatieve beantwoording van de eerste vraag overbodig zou maken, echter geen aanleiding. Juist nu de eerste vraag naar mijn oordeel ontkennend moet worden beantwoord, verdient de tweede vraag wegens de omstandigheden van het concrete geval voorts ook beantwoording voor toepassingen van het gestelde beginsel „contra legem".

Over dergelijke toepassingen van een billijkheidsbeginsel ter correctie of aanvulling van het gemeenschapsrecht zal echter slechts in nauwkeurig omschreven casusposities kunnen worden beslist.

Verzoekster in het bodemgeschil heeft zich, voor toepassingsmogelijkheden van het beginsel in het algemeen, behalve op de grondbeginselen van een rechtsstaat, in het bijzonder beroepen op Uw rechtspraak, waarin een beroep op gewekt vertrouwen en Uw rechtspraak, waarin het evenredigheidsbeginsel werd erkend.

Uit de uitwerking van de gedachte van de rechtsstaat in de verschillende Lid-Staten kan naar mijn oordeel geen algemeen erkend billijkheidsbeginsel worden afgeleid, dat zelfs contra legem zou kunnen worden toegepast (in casu in duidelijke en door de verwijzingsrechter op blz. 4 van zijn beschikking erkende afwijking van het eerder geciteerde artikel 5 van verordening nr. 2173/79). Ook in het gemeenschapsrecht kan ik daarvoor geen aanknopingspunten vinden. Zoals de Commissie ter zitting nogmaals uiteen heeft gezet, gaat de ontwikkeling veeleer in de richting van opname van billijkheidsclausules in afzonderlijke gemeenschapsregelingen, die terwille van de uniforme toepassing door of onder controle van de Commissie, en onder uiteindelijke controle van Uw Hof, worden toegepast.

Een beroep op gewekt vertrouwen acht ik in het onderhavige geval eveneens onmogelijk. Verzoekster moest op grond van de wisselkoerswijzigingen op 23 maart 1981 op 27 maart (toen zij haar aanvraag indiende) rekening houden met de waarschijnlijkheid, dat deze ook tot wijzigingen in de representatieve koersen zouden leiden. Met name voor Duitsland moest zij dus rekening houden met prijsverlagingen, die ingevolge genoemd artikel 5 van verordening nr. 2173/79 niet voor haar zouden gelden. Dat de BALM in het concrete geval bij verzoekster een gewettigd vertrouwen heeft gewekt, dat zij bereid zou zijn mede te werken aan een omzetting van de oude aanvraag zonder verbeurdverklaring van de waarborg in een nieuwe aanvraag (waarvoor de nieuwe omrekeningskoersen zouden gelden) is als opgemerkt niet komen vast te staan. In Uw beantwoording van de tweede vraag kunt U daarvan derhalve niet uitgaan. Het beroep op een in Uw rechtspraak erkend beginsel van gewekt vertrouwen moet dus eveneens falen.

Blijft over het beroep op het in Uw rechtspraak regelmatig erkende en ook in de verwijzingsbeschikking vermelde evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel werd in Uw rechtspraak over waarborgsommen en over het staalboetebeleid inderdaad, waar nodig geacht, ook toegepast contra legem of althans ter aanvulling van de geschreven teksten van het gemeenschapsrecht. Ik verwijs daarvoor bij wijze van voorbeelden met betrekking tot waarborgsommen naar Uw arresten in de zaken 11/70 (IHG, Jurispr. 1970, blz. 1125), 122/78 (Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677) en vooral 240/78

(Atalanta, Jurispr. 1979, blz. 2137). De arresten in de zaken 147/81 (Merkur, Jurispr. 1982, blz. 1389), 272/81 (Rumi, Jurispr. 1982, blz. 4167) en 66/82 (Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395) ontkennen weliswaar in de aan de orde zijnde casusposities een schending van het evenredigheidsbeginsel, maar gaan eveneens uit van de gelding van dat beginsel. De concrete casusposities in die zaken verschillen dermate van de in casu aan de orde zijnde casuspositie, dat de ontkenning van de schending van het evenredigheidsbeginsel in die zaken geen enkele indicatie verschaft voor de onderhavige zaak.

Ten aanzien van het staalboetebeleid werd afwijking van het door de Commissie gehanteerde vaste boetetarief op grond van het evenredigheidsbeginsel onder meer gerechtvaardigd geacht in de zaken 179/82 (Lucchini, Jurispr. 1983, blz. 3083), 188/82 (Thyssen, Jurispr. 1983, blz. 3721), 270/82 (Estel, Jurispr. 1984, blz. 1195), 8/83 (Bertoli, Jurispr. 1984, blz. 1649, waarin billijkheidsredenen worden genoemd) en 9/83 (Eisen und Metall, Jurispr. 1984, blz. 2071).

In casu komt de toepassing van een evenredigheidsbeginsel in het bijzonder in aanmerking met betrekking tot artikel 16 van de verordening nr. 2173/79. Terecht — zoals ook de verwijzingsrechter op blz. 4 van zijn beschikking toegeeft — werd in casu geen geval van overmacht aangenomen. Derhalve werd op grond van artikel 16, tweede lid, onder b), de waarborg in casu volledig verbeurd verklaard. Conform de letter van dit voorschrift was het motief daarvoor, dat het door de aanvaarding van de aanvraag van verzoekster perfect geworden koopcontract door verzoekster niet werd nagekomen en met name de betaling van de koopsom door hem werd geweigerd. Dit blijkt uit de op 18 juli 1985 op verzoek van het Hof door verzoekster in het bodemgeschil overgelegde brief van de BALM van 27 november 1981, waarin haar bezwaarschrift van 9 juli 1981 wordt afgewezen. De datum van de verbeurdverklaring zelf staat, als eerder opgemerkt, niet vast.

Of de aanvraag door de BALM één of (volgens verzoekster) vier dagen na afloop van de in artikel 3, tweede lid, genoemde termijn van vijf dagen werd aanvaard, acht ik voor de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in casu niet van belang. Hiertoe had verzoekster een beroep op ongeldigheid van het contract wegens die termijnoverschrijding moeten doen. De verwijzingsrechter heeft U daarover echter geen vraag gesteld. Bovendien ben ik met de Commissie van oordeel, dat uit genoemd voorschrift onmogelijk kan worden afgeleid, dat genoemde termijn het karakter van een uitsluitingstermijn draagt, waarna aanvaarding van een aanvraag niet meer mogelijk zou zijn. Zoals ik onlangs in een andere zaak (zaak 125/83, Corman, conclusie van 9 mei 1985, paragraaf 4.4, waarin overigens ook het evenredigheidsbeginsel aan de orde is) nog eens uiteen heb gezet, stelt Uw rechtspraak zeer strenge eisen voor het aannemen van een uitsluitingskarakter van een gestelde termijn.

Schending van het evenredigheidsbeginsel acht ik daarentegen wel aanwezig, wanneer een waarborgsom volledig verbeurd wordt verklaard, terwijl vast staat, dat het betrokken interventiebureau als gevolg van vervangende verkopen aan verzoekster, onder omstandigheden als hier in geding, geen of althans aanzienlijk geringere schade heeft geleden.

Ik stel U derhalve uiteindelijk voor, op de tweede vraag van de verwijzingsrechter als volgt te antwoorden, waarbij ik het antwoord zoveel mogelijk op de concrete casuspositie heb toegespitst en voorts in navolging van de advocaat-generaal Reischl in de zaak Balkan-Import-Export de toekomstige rechtsontwikkeling uitdrukkelijk heb opengelaten.

„Hoewel het gemeenschapsrecht, althans bij de huidige stand van zijn ontwikkeling, geen algemeen rechtsbeginsel van objectieve onbillijkheid kent, als in de vraag bedoeld, kent het wel een evenredigheidsbeginsel, dat er zich tegen verzet, dat wegens opzegging of niet-nakoming van een op grond van artikel 3 van verordening nr. 2173/79 tot stand gekomen koopcontract, de waarborg volledig verbeurd wordt verklaard, ondanks het feit, dat het niet nagekomen koopcontract korte tijd later met medewerking van het interventiebureau door één of meer andere koopcontracten was vervangen. De bepaling van het bedrag van de verbeurdverklaring moet in een dergelijk geval geschieden in evenredigheid tot de door het interventiebureau werkelijk geleden schade, waarbij echter tevens op billijke wijze met opslagkosten, eventueel renteverlies en een aandeel in de algemene administratieve kosten als gevolg van de omzetting van het niet nagekomen contract in een of meer andere contracten, rekening kan worden gehouden."

VI. Conclusie

Samenvattend stel ik U voor, op de twee vragen van de verwijzingsrechter als volgt te antwoorden:

1) Verordening (EEG) nr. 850/81 van de Raad van 1 april 1981 (PB 1981, L 90, blz. 1) moet ook in het licht van haar vijfde overweging worden uitgelegd in die zin, dat de Raad bij de wijziging van de wisselkoersen in deze verordening geen hardheden heeft willen vermijden als die welke voor kopers van interventieprodukten, als bedoeld in verordening (EEG) nr. 713/81 van de Commissie van 19 maart 1981 (PB 1981, L 74, blz. 27) ontstaan, doordat zij hun koopaanvraag vóór 6 april 1981 hebben ingediend en daardoor een hogere prijs moeten betalen dan concurrenten die hun aanbod op of na 6 april 1981 hebben ingediend.

2) Hoewel het gemeenschapsrecht, althans bij de huidige stand van zijn ontwikkeling, geen algemeen rechtsbeginsel van objectieve onbillijkheid kent, als in de vraag bedoeld, kent het wel een evenredigheidsbeginsel, dat er zich tegen verzet, dat wegens opzegging of niet-nakoming van een op grond van artikel 3 van verordening nr. 2173/79 tot stand gekomen koopcontract, de waarborg volledig verbeurd wordt verklaard, ondanks het feit, dat het niet nagekomen koopcontract korte tijd later met medewerking van het interventiebureau door één of meer andere koopcontracten was vervangen. De bepaling van het bedrag van de verbeurdverklaring moet in een dergelijk geval geschieden in evenredigheid tot de door het interventiebureau werkelijk geleden schade, waarbij echter tevens op billijke wijze met opslagkosten, eventueel renteverlies en een aandeel in de algemene administratieve kosten als gevolg van de omzetting van het niet nagekomen contract in een of meer andere contracten, rekening kan worden gehouden.