

## RAPPORT TER TERECHT'ZITTING in zaak C-350/88 \*

### I — De feiten

1. Volgens de artikelen 6 en 12 van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13), kunnen, wanneer er op de markt overschotten ontstaan, bijzondere maatregelen voor afzet tegen speciale voorwaarden worden genomen.

2. Op deze grondslag stelde de Commissie twee verordeningen vast, (EEG) nrs. 262/79 van 12 februari 1979 betreffende de verkoop tegen verlaagde prijs van boter bestemd voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen (PB 1979, L 41, blz. 1), en 1932/81 van 13 juli 1981 betreffende de toekenning van steun voor boter en boterconcentraat bestemd voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen (PB 1981, L 191, blz. 6).

3. In de plaats van verordeningen nrs. 262/79 en 1932/81 is nadien verordening (EEG) nr. 570/88 van de Commissie van 16 februari 1988 gekomen, betreffende de verkoop tegen verlaagde prijs van boter en de toekenning van steun voor boter en boterconcentraat bestemd voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen (PB 1988, L 55, blz. 31).

Om een oplossing te vinden voor de situatie van de botermarkt in de Gemeenschap, die

gekenmerkt werd door het bestaan van aanzienlijke voorraden die niet tegen normale voorwaarden konden worden afgezet, voorzigtig verordening nr. 570/88 in maatregelen ter bevordering van de afzet en het gebruik van boter, namelijk de verkoop van opslagboter tegen verlaagde prijs en de instelling van steun om de prijs van marktboter terug te brengen tot een peil dat vergelijkbaar is met dat voor opslagboter, ten gunste van bepaalde bedrijven in de Gemeenschap die de boter verwerken met het oog op de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen (tweede overweging van de considerans).

Ingevolge artikel 2 van verordening nr. 570/88 wordt de boter verkocht en de steun toegekend in het kader van een permanente openbare inschrijving, die door elk van de betrokken interventiebureaus wordt gehouden.

Volgens artikel 14 van de verordening houdt het interventiebureau, in de loop van de periode waarin de permanente inschrijving openstaat, bijzondere inschrijvingen.

Artikel 16 bepaalt, dat de belanghebbenden aan deze inschrijvingen deelnemen door bij het interventiebureau een offerte in te dienen; in de offerte moeten met name worden vermeld, naar gelang van het geval, de geboden prijs per 100 kg boter met het gewenste vetgehalte of het voorgestelde bedrag van de steun per 100 kg boter of boterconcentraat.

\* Procestaal: Frans.

Het interventiebureau deelt deze gegevens mee aan de Commissie die, rekening houdende met de voor elke bijzondere verkoop bij inschrijving ontvangen offertes, volgens de procedure van artikel 30 van verordening nr. 804/68 een minimumverkoopprijs voor de boter en een maximumbedrag voor de steun voor boter en boterconcentraat vaststelt (artikel 18 van verordening nr. 570/88).

De partij wordt toegewezen aan degene die de hoogste prijs of het laagste steunbedrag noemt (artikel 19, lid 2, van de verordening).

Volgens artikel 20, lid 1, van verordening nr. 570/88 wordt elke inschrijver door het interventiebureau van de uitslag van zijn deelneming aan de bijzondere inschrijving onmiddellijk in kennis gesteld.

4. Op 23 september 1988 dienden Société française des Biscuits Delacre, Établissements J. Le Scao en Biscuiterie de l'Abbaye (hierna: „verzoeksters”) in het kader van inschrijving nr. 8 van het jaar 1988 bij Interlait, het Franse interventiebureau, offertes in voor respectievelijk 110, 80 en 10 ton boter van 82% zonder verklikstoffen, met een steunbedrag van 1 334,44 FF/100 kg, exclusief belasting.

Bij brieven van 3 oktober 1988 liet Interlait voormelde ondernemingen weten, dat hun inschrijvingen waren afgewezen op grond dat het steunbedrag waarom zij hadden verzocht, hoger was dan het vastgestelde maximumbedrag.

Deze afwijzing was het rechtstreekse gevolg van het besluit van de Commissie van 30 september 1988 (PB 1988, C 259,

blz. 9), waarbij het maximumsteunbedrag voor boter van 82% zonder verklikstoffen was vastgesteld op 154 ecu/100 kg, omgerekend 1 151,28 FF/100 kg.

De drie voormelde ondernemingen hebben krachtens artikel 173 EEG-Verdrag beroep tot nietigverklaring van dit besluit van de Commissie ingesteld.

## II — Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

1. Het verzoekschrift is op 2 december 1988 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. *Verzoeksters* concluderen dat het den Hove behage:

- het beroep ontvankelijk te verklaren;
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

3. De *Commissie*, verweerster, concludeert dat het den Hove behage:

- het beroep te verwerpen;
- verzoeksters te verwijzen in de kosten van het geding.

4. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

5. Bij beschikking van 4 oktober 1989 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering, besloten de zaak naar de Tweede Kamer te verwijzen.

### III — Middelen en argumenten van partijen

Tot staving van hun beroep voeren *verzoeksters* twee middelen aan: schending van wezenlijke vormvoorschriften en schending van het EEG-Verdrag en van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.

#### A — Schending van wezenlijke vormvoorschriften

1. Volgens *verzoeksters* vormt het bestreden besluit een schending van artikel 190 EEG-Verdrag, doordat er geen melding in wordt gemaakt van het advies van het comité van beheer en het niet met redenen is omkleed.

a) Tot staving van hun middel zetten *verzoeksters* eerst in het algemeen uiteen, dat de Commissie de rechtspraak van het Hof heeft miskend, volgens welke de motivering de redenering van de communautaire instantie waarvan de bestreden handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig dient te doen uitkomen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en hun rechten kunnen verdedigen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen (arresten van 30 september 1982, zaak 108/81, Amylum, Jurispr. 1982, blz. 3107; 17 maart 1983, zaak 294/81, Control Data, Jurispr. 1983, blz. 911; 8 november 1983, gevoegde zaken 96/82 tot en met 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 en 110/82, IAZ, Jurispr. 1983, blz. 3369; 25 oktober 1984, zaak 185/83, Rijksuniversiteit Groningen, Jurispr. 1984, blz. 3623). De motiveringsplicht is zelfs van een zo groot belang, dat hij volgens het Hof

van openbare orde is (arrest van 20 maart 1959, zaak 18/57, Nold, Jurispr. 1959, blz. 93). Overigens heeft het Hof voor recht verklaard dat de Commissie, wanneer zij van een constante praktijk afwijkt, haar beweegredenen met zoveel woorden dient te vermelden (arrest van 26 november 1975, zaak 73/74, Vereniging der Belgische Behangselpapierfabrikanten, Jurispr. 1975, blz. 1491). Bovendien mag een beschikking niet van motivering verstoken blijven op de enkele grond dat de Lid-Staten tot wie zij is gericht, de gronden ervan kennen door hun deelneming aan de voorbereidende procedure, en volstaat het niet dat de betrokkene, als rechtstreeks en individueel geraakt persoon, ze kan achterhalen door de betrokken beschikking te vergelijken met soortgelijke vroegere beschikkingen (arresten van 17 maart 1983 en 25 oktober 1984, reeds aangehaald).

b) Wat nu meer in het bijzonder de omstandigheid betreft dat in het bestreden besluit geen melding wordt gemaakt van het advies van het comité van beheer, herinneren *verzoeksters* eraan, dat naar luid van artikel 18 van verordening nr. 570/88 de Commissie volgens de procedure van artikel 30 van verordening nr. 804/68 een minimumverkoop prijs voor boter en een maximumsteunbedrag voor boter en boterconcentraat vaststelt. Volgens deze procedure van het comité van beheer, brengt dit comité over de ontwerp-maatregelen van de Commissie een advies uit. De Commissie stelt de maatregelen vast, die onmiddellijk van toepassing zijn, behoudens indien zij niet in overeenstemming zijn met het advies van het comité, in welk geval de Raad binnen een maand een andersluidend besluit kan nemen.

Volgens *verzoeksters* is het vragen van dit advies verplicht, en moet overeenkomstig artikel 190 EEG-Verdrag in het besluit van de Commissie van dit advies melding worden gemaakt. Gebeurt dit niet, dan kunnen de inschrijvers, tot wie het betrokken besluit

in werkelijkheid is gericht, noch het Hof nagaan of het comité op regelmatige wijze is geraadpleegd en of de Commissie bevoegd was het litigieuze besluit vast te stellen.

Op het argument van de Commissie, dat de inschrijvers steeds vóór de publikatie van de besluiten op de hoogte worden gebracht van de resultaten van de inschrijving en dat zij bij de interventiebureaus nadere inlichtingen kunnen krijgen, antwoorden verzoeksters in replek, dat de inlichtingen over de uitslag van de inschrijving niet volstaan om te kunnen nagaan of het comité van beheer is geraadpleegd of om te weten wat de strekking van zijn advies was. Dit soort informatie kunnen de interventiebureaus niet verschaffen, daar zij niet bij het besluitvormingsproces van de Commissie betrokken zijn. Verzoeksters maken in dit verband melding van de vraag van het Syndicat national de la biscuiterie française, dat van het interventiebureau Onilait wenste te vernemen, of het litigieuze besluit was vastgesteld met inachtneming van de procedure van het comité van beheer, een vraag die volgens hen onbeantwoord is gebleven.

De vergelijking die de Commissie heeft gemaakt met het arrest van 23 februari 1988 (zaak 68/86, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 855), waarin de grief dat de bestreden richtlijn geen melding maakte van het voorstel van de Commissie, door het Hof werd afgewezen, gaat volgens verzoeksters niet op. De Verdragen schrijven deze vermelding niet voor; bovendien kan deze weglating geen gevolgen hebben voor de geldigheid van de bestreden handeling, aangezien deze slechts een voorstel van de Commissie als oorsprong kan hebben. Daarentegen schrijft artikel 190 EEG-Verdrag in casu wel de vermelding van de raadpleging van het comité van beheer voor.

Deze vermelding is een essentiële waarborg voor de eerbiediging van de rechten van de inschrijvers, te meer omdat de strekking van het advies van het comité bepalend is voor de bevoegdheid van de Commissie. Ten slotte is de bewering van de Commissie, dat verzoeksters zich ervan bewust waren en hadden erkend dat het comité naar behoren was geraadpleegd, niet meer dan een „petitio principi”.

c) Wat het ontbreken van motivering betreft, wijzen verzoeksters erop, dat het bestreden besluit zich ertoe bepaalt, in zijn opschrift naar verordening nr. 570/88 te verwijzen. Met een dergelijke verwijzing is evenwel niet voldaan aan de motiveringsplicht van artikel 190 EEG-Verdrag. De Commissie kan zich niet verschuilen achter haar beoordelingsvrijheid terzake en zich evenmin beroepen op een vaste beschikingspraktijk, nu het bij het litigieuze besluit vastgestelde maximumsteunbedrag aanzienlijk lager is dan wat voordien gebruikelijk was, wat een schending is van het wezenlijke doel van verordening nr. 570/88, namelijk het boterverbruik van bepaalde groepen consumenten en industrieën op een bepaald niveau te handhaven.

Overigens wijzen verzoeksters het argument van de Commissie van de hand, als zouden de tussenkomst van de interventiebureaus en de bekendmaking van de uitslag van de inschrijving in het Publikatieblad een voldoende garantie vormen voor de informatie van de inschrijvers. Noch de frequentie van besluiten zoals dat wat thans in geding is, noch de kennisgeving van de gronden daarvan aan de Lid-Statens, en evenmin de mogelijkheid voor de inschrijvers om bij de interventiebureaus inlichtingen ter zake in te winnen, of de bekendmaking van de uitslag van de inschrijving kunnen een rechtvaardiging vormen voor het totale gebrek aan motivering van het besluit.

Gelet op de vertraging waarmee de bekendmaking in het Publikatieblad plaatsvindt, de tijd die wegens het stellen van de inschrijvingszekerheid bij de banken nodig is om de dossiers samen te stellen, en het achterwege blijven van motivering in de bekendmaking, zijn de ondernemers niet in staat zich vóór het verstrijken van de uiterste termijn voor offertes voor de volgende inschrijving een oordeel te vormen over de betekenis van het besluit.

Bovendien, aldus verzoeksters, is het ontbreken van informatie in casu voor hen des te nadeliger geweest, omdat het in het kader van inschrijving nr. 8 vastgestelde besluit een aanzienlijke koerswijziging van de Commissie vormt ten opzichte van wat zij kort tevoren bij de vaststelling van verordening nr. 570/88 van plan leek te zijn geweest.

2. a) De *Commissie* wijst er eerst en vooral op, dat bijna om de twee weken in het kader van inschrijvingen krachtens verordening nr. 570/88 besluiten worden vastgesteld, zodat in een snelle besluitvorming dient te worden voorzien ten einde efficiënt in te spelen op de behoeften van de markt, zonder daarom de vereiste formaliteiten volledig achterwege te laten.

De raadpleging van het comité van beheer vormt een essentiële schakel in deze procedure, die de vertegenwoordigers van de Lid-Staten de mogelijkheid biedt om aan de totstandkoming van het besluit deel te nemen. Bovendien wordt een besluit dat van het advies van het comité afwijkt, aan de Raad voorgelegd.

Hoewel de besluiten tot de Lid-Staten zijn gericht, bepaalt verordening nr. 570/88, dat elke inschrijver door het interventiebureau onmiddellijk van de uitslag van zijn deelne-

ming aan de bijzondere inschrijving in kennis wordt gesteld. Ook al is dit in de regeling niet voorzien, toch laat de Commissie de uitslag van de inschrijving ook in het Publikatieblad bekendmaken. Ten slotte kunnen de inschrijvers voor nadere inlichtingen over het besluit steeds bij de interventiebureaus terecht.

b) Wat het ontbreken van de vermelding van het advies van het comité van beheer betreft, wijst de Commissie erop, dat de uitspraak in zaak 68/86 (reeds aangehaald), waarbij het Hof het argument dat de bestreden richtlijn geen melding maakte van het voorstel van de Commissie en dus ongeldig was, heeft afgewezen op grond dat de richtlijn duidelijk op voorstel van de Commissie was vastgesteld, ook op de onderhavige zaak toepasselijk is, aangezien verzoeksters weten en erkennen dat het comité van beheer naar behoren is geraadpleegd.

In dupliek preciseert de Commissie, dat conform artikel 191 EEG-Verdrag de krachtens verordening nr. 570/88 vastgestelde besluiten niet in het Publikatieblad worden bekendgemaakt, doch dat zij ter kennis van de Lid-Staten worden gebracht, zodat hun interventiebureaus de bij hen ingediende offertes kunnen afhandelen. Dat deze besluiten niet worden bekendgemaakt, betekent evenwel niet, dat het beheerscomité niet is geraadpleegd. Uit de laatste overweging van de considerans van het besluit van de Commissie van 30 september 1988, op 3 oktober 1988 ter kennis van de permanente vertegenwoordiging van de Franse Republiek bij de Europese Gemeenschappen gebracht, blijkt integendeel dat het bestreden besluit na advies van het comité is vastgesteld.

Wat nu de in het Publikatieblad gepubliceerde tabel betreft — voor het thans bestreden besluit in verband met inschrijving

nr. 8 is dat gebeurd in PB C 259 —, hiermee worden de belanghebbenden in kennis gesteld van de uitslag van de inschrijving, doch het is geenszins een bekendmaking van het bestreden besluit, zodat verzoeksters niet met een beroep daarop kunnen beweren, dat de vermelding van de raadpleging van het comité van beheer achterwege is gebleven. Gelet op de louter declaratoire aard van deze besluiten, die van kracht worden door kennisgeving ervan aan de betrokken Lid-Staten, worden zij niet in extenso gepubliceerd, maar worden de resultaten van de inschrijvingen eenvoudigheidshalve enkel bekendgemaakt in de vorm van een tabel; deze praktijk was uitdrukkelijk aangekondigd in het Publikatieblad van 21 december 1982 (L 360, blz. 43). Ten slotte staat niets eraan in de weg, dat de interventiebureaus de inschrijvers die erom verzoeken, de volledige tekst van het besluit meedelen.

c) Wat het gestelde ontbreken van motivering van het bestreden besluit betreft, voert de Commissie aan, dat de Lid-Staten tot wie het besluit is gericht, die motivering kennen. De voorlichting van de inschrijvers geschiedt zowel via de interventiebureaus als bij wege van bekendmaking door de Commissie van de uitslag van de inschrijving in het Publikatieblad. Bovendien kunnen de inschrijvers voor inlichtingen steeds terecht bij de adressaten van het besluit.

Op verzoeksters' argumenten in repliek, reageert de Commissie met te zeggen, dat het achterwege blijven van een bekendmaking van het volledige besluit en de latere mededeling van de uitslag van de inschrijving geenszins betekent dat het besluit niet met redenen is omkleed. Zoals het ter kennis van de Lid-Staten is gebracht, voldoet het besluit wel aan het motiveringsvereiste van artikel 190 EEG-Verdrag. Meer in het

bijzonder volgt uit de eerste overweging van de considerans van het litigieuze besluit, waarin wordt verwezen naar artikel 18 van verordening nr. 570/88, dat de beoorde­lingscriteria van de Commissie gebaseerd zijn op de inhoud van de ingediende offer­tes, gelet op de beschikbare voorraden. Deze besluiten, en met name het bestreden besluit, zijn afdoende gemotiveerd, wanneer men bedenkt hoe talrijk ze zijn, dat de inhoud telkens weer dezelfde is, dat zij op zeer korte termijn worden vastgesteld en dat expliciete criteria zowel uit de motivering ervan als uit de eraan ten grondslag lig­gende regeling voortvloeien. Volgens de rechtspraak van het Hof volgt de redenge­ving van een normatieve handeling namelijk niet slechts uit haar bewoordingen, doch ook het geheel van de voorschriften die de betrokken materie regelen (arrest van 23 februari 1978, zaak 92/77, An Bord Baine, Jurispr. 1978, blz. 497), en hangt de nauw­keurigheid waarmee een beschikking wordt gemotiveerd, af van de feitelijke mogelijk­heden en technische omstandigheden en van de termijn waarbinnen het besluit moet wor­den genomen (arrest van 1 december 1965, zaak 16/65, Schwarze, Jurispr. 1965, blz. 1103).

Overigens kunnen verzoeksters niet beweren, dat in het bestreden besluit een koers­wijziging van de Commissie tot uiting komt, die zij niet op haar draagwijdte hebben kun­nen beoordelen ten einde hun houding bij de volgende inschrijving te bepalen; het be­streden besluit is immers op 30 septem­ber 1988 vastgesteld, nog dezelfde dag aan de interventiebureaus meegedeeld — die de inschrijvers daarvan onmiddellijk, in de regel binnen het uur, in kennis stellen — en op 3 oktober 1988 ter kennis van de Lid-Staten gebracht. Bij vergelijking van de in­schrijvingen nrs. 8 en 9 blijkt overigens, dat de ondernemers de consequenties heb­ben getrokken uit het bij inschrijving nr. 8 vastgestelde steunbedrag en aanmerkelijk hogere bedragen hebben geboden.

B — *Schending van het Verdrag en van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht*

Volgens *verzoeksters* is het bestreden besluit in strijd met het evenredigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het discriminatieverbod.

i) *Schending van het evenredigheidsbeginsel*

1. Volgens *verzoeksters* vormde het litigieuze besluit een schending van het beginsel, dat de aan de ondernemers opgelegde lasten niet zwaarder mogen zijn dan noodzakelijk is ter bereiking van de doelstellingen welke de overheid heeft te verwezenlijken (arrest van 18 maart 1980, gevoegde zaken 26/79 en 86/79, Forges de Thy, Jurispr. 1980, blz. 1083).

Tegen de doelstellingen van artikel 39 EEG-Verdrag en verordening nr. 570/88 in — de markten stabiliseren, de voorziening veilig stellen, en redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers verzekeren — vormt het besluit van de Commissie van 30 september 1988, waar het het maximumsteunbedrag voor door biscuitfabrikanten gebruikte boter op 154 ecu/100 kg vaststelt, een even plotse als onverwachte bevestiging van een stijging van de boterprijs met 55% sedert begin 1988.

Door de producenten van banketbakkerswerk op basis van boter te dwingen de productie te verminderen, omdat zij tegen een zo sterke stijging van de grondstofprijs niet opgewassen zijn, dan wel deze stijging af te wentelen door de verkoopprijs met 8 à 17% op te trekken, of ook nog de productie én de prijzen op hetzelfde niveau te handhaven en het risico te lopen met ernstige financiële moeilijkheden geconfronteerd te worden, is het besluit van de Commissie onbillijk voor

deze ondernemers en onevenredig aan het nagestreefde doel.

Bovendien, aldus *verzoeksters*, is het standpunt van de Commissie te meer onlogisch, omdat de Raad na de vaststelling van het bestreden besluit in de considerans van verordening (EEG) nr. 3206/88 van 17 oktober 1988 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1307/85 houdende machtiging van de Lid-Staten om consumptiesteun voor boter te verlenen (PB 1988, L 286, blz. 1), heeft erkend dat er in de Gemeenschap nog steeds boteroverschotten bestaan en dat een daling van het boterverbruik ten gevolge van een plotse prijsstijging dient te worden voorkomen. Overigens heeft de Commissie zelf in het ontwerp van haar dertiende mededeling aan de Raad het voortbestaan van botervoorraden erkend alsmede de noodzaak om verordening nr. 570/88 in feite te blijven toepassen, en zijn in de tweede helft van 1988 aanzienlijke hoeveelheden boter tegen sterk verlaagde prijzen aan de Sovjet-Unie verkocht. Waar er dus nog aanzienlijke botervoorraden bestonden, was er geen enkele reden voor een zo snelle vermindering van de steun, waardoor de botermarkt en de bevoorrading van de producenten van banketbakkerswerk op basis van boter ernstig zijn verstoord.

Op het argument van de Commissie, dat zij verplicht is de botervoorraden doelmatig en met inachtneming van de doelstellingen van artikel 39 EEG-Verdrag te beheren, zonder zich door de belangen van een welbepaalde groep ondernemers te laten leiden, reageren *verzoeksters* met te stellen, dat de Commissie zich niet op een goed voorraadbeheer kan beroemen, nu haar beleid erin bestond, boter buiten de Gemeenschap af te zetten met alle nadelen van dien voor de bevoorrading van de interne markt, wat hieruit blijkt dat de uitvoerrestituties voor boter van januari tot oktober 1988 verhoudingsgewijs minder zijn gedaald dan de steunbedragen en nog steeds merkbaar hoger zijn dan deze steunbedragen.

Overigens kan de Commissie zich voor haar bewering dat haar beleid voor de zuivelproductenmarkt in zijn geheel beschouwd een succes is, niet beroepen op de toegenomen verkoop in 1988 in weerwil van de stijging van de minimumverkoopprijs en de verlaging van het maximumsteunbedrag. De toename van de verkoop ondanks de prijsstijging en de daling van het steunbedrag, is namelijk als volgt te verklaren: na het litigieuze besluit hebben de betrokken ondernemers, in de verwachting van een verdere daling van het steunbedrag en een stijging van de verkoopprijs, vaker en voor grotere hoeveelheden ingeschreven. Zo is ook de recentelijk teruggelopen verkoop waarover de Commissie het heeft, hierop terug te voeren, dat tal van ondernemers begin 1989 over een aanzienlijke botervoorraad beschikten die zij snel moesten opgebruiken, nu bij verordening (EEG) nr. 2951/88 van 26 september 1988 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 570/88 (PB 1988, L 266, blz. 28) de termijn voor de verwerking van bij inschrijving gekochte boter van 12 op 9 maanden was gebracht.

Ten slotte, aldus verzoeksters, had bij inschrijving nr. 8 de wanverhouding tussen de hoeveelheden opslagboter waarvoor inschrijvingen en die waarvoor steunverzoeken waren ingediend, voor de Commissie een reden moeten zijn om, gezien de onderlinge afhankelijkheid van de verkoopprijs en het steunbedrag, de prijs te verhogen of te laten vloten, zonder het steunniveau te wijzigen.

2. De Commissie zet uiteen, dat zij de bestaande botervorraden doelmatig moet beheren, rekening houdend met de doelstellingen die in artikel 39 EEG-Verdrag voor de gehele markt voor melk en zuivelproducten zijn voorzien, en zonder zich uitsluitend door de belangen van een specifieke groep ondernemers te laten leiden. Zij dient de voorraden tegen een zo gunstig mogelijke

prijs te verkopen, en de daling van de voorraden bewijst dat haar beleid geslaagd is.

Verder wijst de Commissie op de aanzienlijke toename van de totale hoeveelheden boter die van januari tot september 1988 zijn toegewezen, in weerwil van de stijging van de minimumverkoopprijs en de daling van het maximumsteunbedrag gedurende deze periode. Bij de verkochte hoeveelheden valt ondanks de sedertdien gebleken stabilisatie van de verkoopprijs een dalende tendens te constateren, wat voor een deel op de vermindering van de voorraden kan worden teruggevoerd.

Overigens kan het argument dat verzoeksters ontlenen aan de considerans van verordening nr. 3206/88, niet slagen, aangezien alleen Luxemburg gebruik heeft gemaakt van de door de Raad aan de Lid-Staten geboden mogelijkheid om consumptiesteun voor boter te blijven verlenen, en het effect van deze verordening dus beperkt is.

Om uit te maken of het litigieuze besluit voldoet aan het evenredigheidsvereiste, moet, aldus de Commissie in dupliek, worden nagegaan of het past bij de ermee nagestreefde doelen. De bijzondere afzetregeling voor boter is evenwel niet ingesteld in het uitsluitend belang van de ondernemingen die dit produkt verwerken, doch om de zuivelmarkt te saneren en de producenten een billijk inkomen te verzekeren. Hierop dient het beleid van de Commissie in de eerste plaats gericht te zijn, en het streven is, de voorraden geleidelijk weg te werken.

Sedert begin 1987 nu is de botervoorraad in openbare opslag voortdurend gedaald, in 1988 nog sneller dan tevoren, met een stij-



ging van de minimumverkoopprijs en een overeenkomstige daling van het maximumsteunbedrag tot gevolg. Dit effect is nog versterkt door de tussen juni en september 1988 aanzienlijk toegenomen offertes, waarmee werd vooruitgelopen op een stijging van de verkoopprijs en een daling van het steunbedrag. Om deze speculatieve tendens tegen te gaan, is bij verordening nr. 2951/88 de termijn voor verwerking van de bij inschrijving gekochte boter in eindproducten verkort.

Anders dan verzoeksters dus beweren, bestaat er een wisselwerking tussen de verordening nr. 570/88 voorziene bijzondere middelen. Het maximumsteunbedrag en de minimumverkoopprijs ontwikkelen zich immers symmetrisch.

Wat de gestelde wanverhouding bij inschrijving nr. 8 betreft tussen de offertes voor de aankoop van opslagboter en die voor steun bij de aankoop van marktboter, kan worden volstaan met erop te wijzen, dat de relatie tussen de twee soorten offertes bepaald wordt door het beleid van de Commissie inzake de afzet van de voorraden.

Wanneer verzoeksters verwijzen naar de evolutie van het niveau van de uitvoerrestituties, verliezen zij het doel van de bij verordening nr. 570/88 ingevoerde bijzondere afzetregeling voor boter, namelijk het wegwerken van de voorraden, uit het oog. Bovendien worden het bedrag en de evolutie van de restituties bepaald door objectieve factoren, namelijk het verschil tussen de boterprijs op de wereldmarkt en die in de Gemeenschap.

Ten slotte bedroeg ook na de verlaging ervan in 1988 wegens de dalende tendens van de voorraden, de steun bij de aankoop van

marktboter nog steeds circa 50% van de interventieprijs, zodat verzoeksters verder van de zeer gunstige regeling van verordening nr. 570/88 bleven profiteren.

Uit een en ander concludeert de Commissie, dat het bestreden besluit in juiste verhouding staat tot het niveau van de ingediende offertes en tot dat van de beschikbare voorraden, zodat de grief ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel, moet worden afgewezen.

## ii) *Schending van het vertrouwensbeginsel*

1. *Verzoeksters* stellen, dat het bestreden besluit in strijd is met het beginsel inzake de eerbiediging van het gewettigd vertrouwen, dat door het Hof is erkend (arresten van 3 mei 1978, zaak 112/77, Töpfer, Jurispr. 1978, blz. 1019, en 16 mei 1979, zaak 84/78, Tomadini, Jurispr. 1979, blz. 1801) en dat hierop neerkomt, dat de gemeenschapsinstanties een regeling waar de individuele ondernemers volledig op afgaan, niet onverhoeds mogen omgooien.

Verzoeksters stellen, dat zij hun bedrijven hebben afgestemd op producten op basis van boter, wat door de regeling inzake de verkoop tegen verlaagde prijs en gemeenschapssteun mogelijk was gemaakt. Uit alle stellingnames van de Commissie, met name de motivering van verordening nr. 3206/88 en het ontwerp van de veertiende mededeling betreffende het gebruik van de opbrengst van de medeverantwoordelijkheidsheffing, alsook uit de vaststelling van verordening nr. 570/88 waarbij de toegang tot aldaar bedoelde regeling is verruimd, kon worden geconcludeerd dat de situatie die de reden voor de invoering van die regeling was, nog steeds bestond. Daaraan hebben de boterverwerkende bedrijven hun vertrou-

wen ontleend, dat de regeling zonder plotse ommezwaaien, zoals een onverwachte aanzienlijke daling van het steunbedrag ingevolge het bestreden besluit, zou worden verlengd. In zoverre dit besluit de werking van de bijzondere afzetregeling voor boter zo fundamenteel wijzigt, dat het voortbestaan van talrijke ondernemingen die zich met de produktie van biscuits en banketbakkerswerk bezighouden, in gevaar komt en verordening nr. 570/88 in feite wordt uitgehouden, is er dus sprake van een kennelijke schending van het gewettigd vertrouwen van verzoeksters.

Verzoeksters stellen zich op het standpunt, dat de Commissie zich ter rechtvaardiging van een zo drastische verlaging van het steunbedrag niet kan beroepen op een aanzienlijke daling tegen het einde van de zomer van 1988 van de botervoorraden in openbare opslag, aangezien er op de datum van inschrijving nr. 8 in de Gemeenschap nog steeds voorraden bestonden en ook voor de toekomst aanzienlijke overschotten werden verwacht. De Commissie kan evenmin budgettaire overwegingen aanvoeren, aangezien zij in 1988 bij het beheer van de algemene begroting van de Gemeenschappen aanzienlijke besparingen had verwezenlijkt.

Ook weerleggen verzoeksters het argument van de Commissie, dat de situatie die verordening nr. 570/88 diende te verhelpen, als uitzonderlijk, specifiek en tijdelijk was te beschouwen. De regeling voor de verkoop tegen verlaagde prijs van boter aan biscuitfabrikanten bestond al meer dan tien jaar en verordening nr. 570/88 had juist de toegang tot de regeling inzake verkoop van boter tegen verlaagde prijs en toekenning van steun verruimd, zonder dat in de motivering van laatstbedoelde verordening sprake was van een overgangsregeling voor een beperkte periode. De stellingnames van de Commissie in 1988 deden integendeel uitko-

men, dat de situatie waarvoor de verordening was bedoeld, nog steeds bestond.

2. Volgens de *Commissie* blijkt uit de considerans van verordening nr. 570/88, dat zij is vastgesteld in een specifieke marktsituatie, gekenmerkt door het bestaan van aanzienlijke voorraden en de onmogelijkheid om deze tegen normale voorwaarden af te zetten. De maatregelen waarvan verzoeksters profiteerden, waren genomen om het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke situatie, zodat deze ondernemingen zich niet op schending van het vertrouwensbeginsel kunnen beroepen. Zodra de marktsituatie weer normaal wordt, verdwijnt de bestaansreden voor de bijzondere maatregelen en moet de Commissie bij haar beheer met de nieuwe situatie rekening houden.

In dupliek beklemtoont de Commissie, dat verzoeksters, blijkens de stukken die zij zelf in het dossier hebben laten opnemen, zeer goed op de hoogte waren van de geleidelijke daling van de voorraden in 1987 en 1988 én van de stijging van de minimumverkoopprijs en de daarmee gepaard gaande overeenkomstige vermindering van het steunbedrag. Een en ander was voor verzoeksters dus niet onvoorzienbaar. Bovendien was er sprake van een geleidelijke en niet van een onverhoedse ontwikkeling in de door de Commissie krachtens verordening nr. 570/88 bij de inschrijvingen vastgestelde bedragen. Overigens geven verzoeksters zelf toe, dat de ondernemers zich reeds in een vroeg stadium tegen die ontwikkeling hebben ingedekt door bij de opeenvolgende inschrijvingen offertes in te dienen voor aanzienlijk grotere hoeveelheden, zodat de producenten van boterbiscuits in weerwil van de — in 1988 duidelijk afgetekende — dalende tendens van de voorraden, zich ruimschoots konden bevoorraden met gesubsidieerde boter en aldus konden blijven profiteren van een bijzonder gunstige regeling. Onder geen beding kunnen de boterverwerkende industrieën aanspraak maken

op handhaving zonder meer van het steun-niveau, dat afhankelijk is van de vraag en van de marktsituatie.

### iii) *Schending van het non-discriminatiebeginsel*

1. Volgens *verzoeksters* levert het litigieuze besluit schending op van het non-discriminatiebeginsel neergelegd in de artikelen 7 en 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag en uitgewerkt in de rechtspraak van het Hof (arresten van 13 juli 1978, zaak 8/78, Milac, Jurispr. 1978, blz. 1721; 25 oktober 1978, zaak 125/77, Scholten Honig, Jurispr. 1978, blz. 1991; en 23 februari 1983, zaak 8/82, Wagner, Jurispr. 1983, blz. 371). Volgens *verzoeksters* is er sprake van discriminatie in tweeërlei opzicht.

In de eerste plaats betekent alleen in Frankrijk de aanduiding „boter-“ („au beurre“) dat er uitsluitend boter is gebruikt, terwijl de wettelijke regelingen van de andere Lid-Staten het gebruik van andere vetten toestaan, zodat het bestreden besluit ondernemers die zich in verschillende Lid-Staten van de Gemeenschap in economisch vergelijkbare situaties bevinden, raakt op een wijze die verschillen en ongelijkheid in de hand werkt. Het zwaarst van al worden Franse producenten van banketbakkerswerk op basis van boter getroffen.

In repliek voegen *verzoeksters* daaraan toe, dat verordening (EEG) nr. 1898/87 van de Raad van 2 juli 1987 betreffende de bescherming van de benaming van melk en zuivelprodukten bij het in de handel brengen (PB 1987, L 182, blz. 36), waarop de Commissie zich beroept, niet in de plaats is gekomen van de verschillende nationale wettelijke regelingen betreffende de benaming „zuivere boter“, en dat, zelfs indien

dit het geval was, deze verordening in de andere Lid-Staten dan Frankrijk buiten toepassing blijft, wat een bevestiging vormt van de discriminatie waarvan *verzoeksters* het slachtoffer zijn.

In de tweede plaats worden Franse inschrijvers uitsluitend geïnformeerd over de in Frankrijk beschikbare voorraden en niet over die in andere Lid-Staten van de Gemeenschap; van deze informatie verstoken, hebben *verzoeksters* steun- en niet aankoop-offertes ingediend, terwijl ondernemingen in andere Lid-Staten in de gelegenheid waren boter tegen verlaagde prijs te kopen en zich aldus tegen aanmerkelijk gunstiger voorwaarden te bevoorraden. De voorraden zijn niet evenwichtig over de Lid-Staten verdeeld, terwijl de deelneming van Franse ondernemers aan een inschrijving in een andere Lid-Staat extra kosten voor hen meebrengt. Als gevolg van de onevenwichtige geografische spreiding van de voorraden zijn *verzoeksters*, die hadden ingeschreven in een Lid-Staat met kleine voorraden en aan wie ten onrechte was meegedeeld dat de voorraden in Frankrijk waren uitgeput, gediscrimineerd ten opzichte van ondernemers uit de landen waar nog wel voorraden bestonden.

2. Met betrekking tot de Franse wettelijke regeling inzake de benaming „zuivere boter“, wijst de *Commissie* erop, dat sedert de vaststelling van verordening nr. 1898/87 in alle Lid-Staten dezelfde regeling geldt en dat de nationale wettelijke regelingen achterhaald zijn, zodat discriminatie op dit punt niet langer mogelijk is. In dupliek preciseert de *Commissie*, dat voormelde verordening niet geldt voor de benamingen verband houdend met de biscuitproductie, waarvoor de nationale wettelijke regelingen van toepassing blijven; in geen geval kan de bijzondere situatie van de Franse ondernemers in deze sector evenwel worden toegerekend aan het bestreden besluit, doch al-

leen aan de verschillen tussen de wetgevingen van de Lid-Staten. De inschrijvingsprocedure van verordening nr. 570/88 is erop gericht, de gelijke behandeling van de inschrijvers te verzekeren, wier offertes aan de hand van objectieve criteria worden vergeleken.

Wat de beweerdelijk ontoereikende informatie over de voorraden in de andere Lid-Staten betreft, zet de Commissie uiteen, dat deze discriminatie, gesteld dat zij bewezen zou zijn, haar niet kan worden toegerekend. Elke potentiële inschrijver kan namelijk bij het interventiebureau van een andere Lid-Staat alle inlichtingen over de in het betrokken land beschikbare voorraden opvragen, en niets belet een ondernemer in Lid-Staat A aan een inschrijving in Lid-Staat B deel te nemen. Bovendien zijn alle interventiebureaus ingevolge de artikelen 13, lid 2, en 15, lid 1, van verordening nr. 570/88 gehouden in het bericht van verkoop de

hoeveelheden boter te vermelden die uit elk koelhuis te koop worden aangeboden, en de lijst van deze koelhuizen bij te houden, bekend te maken en ter beschikking van de belanghebbenden te houden. De Franse ondernemingen hadden dus de nodige stappen moeten ondernemen om via hun tussenpersonen in de andere Lid-Staten bij de interventiebureaus aldaar de nodige inlichtingen op te vragen en er zich eventueel met boter uit openbare opslag te bevoorraden. De daaruit voortvloeiende extra kosten gelden voor elke ondernemer in de Gemeenschap die in een andere Lid-Staat dan die waar hij is gevestigd, offertes indient. In ieder geval had de algemene daling van de communautaire botervoorraden in 1988 verzoeksters ertoe moeten brengen, lagere offertes voor de toekenning van steun bij de aankoop van marktboter in te dienen.

F. A. Schockweiler  
rechter-rapporteur