# CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. DUTHEILLET DE LAMOTHE VAN 15 DECEMBER 1971 [1]

*Mijnheer de President,*

*mijne heren Rechters,*

Alvorens op de bijzonderheden van deze zaak in te gaan, meen ik er goed aan te doen de communautaire regeling voor de denaturering van suiker in het kort in herinnering te brengen.

Het is een zeer ingewikkeld, in een groot aantal soms onduidelijke bepalingen neergelegd stelsel.

Uit deze warwinkel kan men echter een aantal gegevens afleiden:

1. De gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt verplicht de nationale interventiebureaus alle hun aangeboden hoeveelheden suiker tegen de communautaire interventieprijs te kopen.

2. Om het surplus dat dientengevolge kan ontstaan te kunnen opnemen, hebben de communautaire autoriteiten twee stelsels voorzien:

— subsidie („restituties") bij uitvoer naar derde landen,

— bevordering van de denaturering van suiker, met name door verwerking van voor menselijke consumptie geschikte suiker voor voederdoeleinden.

3. Dit laatste stelsel kent talloze modaliteiten.

Ons interesseert in casu alleen het zogenaamde inschrijvingsstelsel.

De communautaire autoriteiten machtigen via een aantal complexe besluiten de nationale interventiebureaus om, wanneer bepaalde voorwaarden zijn vervuld, over te gaan tot inschrijvingen voor de denaturering van bepaalde hoeveelheden suiker.

In werkelijkheid is dit een verkoop van voor denaturering bestemde suiker door een overheidsinterventiebureau aan de industrie, waarbij eventuele gegadigden elkaar volgens de oorspronkelijke opzet van het stelsel in tweeërlei opzicht concurrentie konden aandoen:

— enerzijds met betrekking tot de koopprijs: toewijzing aan de „meestbiedende";

— anderzijds met betrekking tot de denatureringspremie: toewijzing aan de „minstvragende".

Ten slotte heeft de inschrijver, ongeacht het gekozen systeem, recht tot denaturering in een ander land dan waar het met verkoop belaste interventiebureau is gevestigd.

Door verschillende oorzaken — die ik hier verder buiten beschouwing wil laten — is deze oorspronkelijke opzet allengs op twee punten gewijzigd:

a) Hield het oorspronkelijke stelsel alleen vaststelling van een communautaire minimumbiedprijs in, naderhand werd ook de verkoopprijs door de communautaire autoriteiten vooraf vastgesteld, zodat de prijsfactor werd onttrokken aan de mededinging welke het inschrijvingsstelsel moest waarborgen.

b) Deze mededinging betreft alleen nog het bedrag van de denatureringspremie, doch onder van geval tot geval verschillende voorwaarden.

Soms wordt het maxiumumbedrag van de premie vóór de inschrijving door de communautaire autoriteiten vastgesteld.

In andere gevallen wordt dit maximum volgens de voorschriften geacht na de inschrijving te zijn vastgesteld aan de hand van de biedingen en de marktsituatie; in werkelijkheid komt dit erop neer dat de communautaire autoriteiten gerechtigd zijn de denatureringspremie volgens de door het nationale interventiebureau aanvaarde inschrijving aan te ne-

1 — Vertaald uit het Frans.

men of te weigeren, met name gelet op het resultaat der in andere landen gehouden inschrijvingen.

Een inschrijving van dit laatste type ligt ten grondslag aan het geschil dat aan het College van beroep voor het bedrijfsleven is voorgelegd en waaromtrent het U thans raadpleegt.

Het Duitse interventiebureau was door de communautaire autoriteiten gemachtigd witte suiker te verkopen voor denaturering en gebruik als veevoeder.

De verkoopprijs was bij beschikking van de Commissie nr. 820/70 vooraf vastgesteld op 21,73 rekeneenheden per 100 kg.

Het maximumbedrag van de denatureringspremie was niet vooraf vastgesteld.

De firma Westzucker deed verschillende inschrijvingen tot een totaal van 3 000 ton en verklaarde zich bereid tot aanvaarding van de denatureringspremies waarvan zij het bedrag in Duitse marken aangaf.

Voorts verklaarde zij in geval van toewijzing de denaturering niet in de Bondsrepubliek Duitsland maar in Nederland te zullen doen plaatsvinden.

Het door deze firma bij de inschrijving voorgestelde premiebedrag was het laagste.

Dit was eveneens het geval met de premie die de firma Dietz voor een andere partij — 25 000 ton — verlangde.

De communautaire autoriteiten stelden vervolgens het maximumbedrag van de denatureringspremie vast; zij keurden dus in feite de uit de inschrijvingsprocedure resulterende transactie goed.

Zij bepaalden het maximum van de premie namelijk op het bedrag van de laagste inschrijvers, aan wie de partijen dan ook werden gegund.

Aangezien de denaturering in Nederland was geschied, verzochten de betrokken firma's het Nederlandse interventiebureau hun het denatureringspremiebewijs te verstrekken.

Het Nederlandse bureau voldeed aan dit verzoek doch bepaalde het bedrag der premie in rekeneenheden en vermeldde tussen haken het bedrag in guldens, berekend naar de in verordening nr. 129 bedoelde vaste omrekeningskoers tussen nationale munteenheden en rekeneenheden.

De betrokken firma's waren het hiermede volstrekt oneens.

Gezien de toenmalige schommelingen van de wisselkoers hadden zij er belang bij dat het bedrag van de premie werd vastgesteld op het in hun inschrijving vermelde bedrag in Duitse marken en dat betaling van deze premie ook in Duitse marken zou geschieden.

Bij verkoop van deze marken op de vrije markt zouden zij inderdaad meer guldens hebben ontvangen dan in het systeem van het Nederlandse bureau, hetgeen voor hen een voordeel zou zijn geweest, met name met het oog op hetgeen zij mogelijk zouden hebben te betalen aan de Nederlandse ondernemingen die de suiker hadden gedenatureerd.

Zij maakten derhalve bezwaar tegen het besluit van het Nederlandse interventiebureau, eerst bij dit bureau zelf en vervolgens bij het College van beroep voor het bedrijfsleven.

Dit College heeft U vervolgens de zes onderhavige vragen gesteld.

De Commissie heeft zeer terecht opgemerkt dat de vragen van de Nederlandse rechter in werkelijkheid verband houden met drie problemen die zich bij denaturering in een andere staat dan die van toewijzing kunnen voordoen.

Ik wil U voorstellen deze vragen in de hierna genoemde volgorde te behandelen:

1. Welke staat moet de denatureringspremie betalen?
2. In welke valuta moet deze staat het premiebedrag uitdrukken?
3. Welke omrekeningskoers moet die staat ter bepaling van dit premiebedrag aanhouden?

## I

Het antwoord op de eerste vraag kan, naar ik meen, uit de tekst van de toepasselijke communautaire verordeningen zelf worden afgeleid.

Verordening nr. 1987/69 van de Commissie liet weliswaar ter zake enige twijfel bestaan, aangezien artikel 9 daarvan slechts bepaalde dat de Lid-Staat waar gedenatureerd wordt „het premiebewijs verstrekt" en men zich dus met de Nederlandse rechters kon afvragen wie de uit het bewijs blijkende schuld moest betalen, en zelfs of de schuldeiser niet als het ware mocht kiezen welke schuldenaar hij wilde aanspreken.
Voor het onderhavige tijdvak schijnt echter artikel 6 van verordening nr. 2049/69 van de Raad „houdende de algemene voorschriften betreffende denaturering van suiker voor voederdoeleinden" aan elke twijfel een einde te hebben gemaakt.
Dit artikel 6 geeft een beginsel en de mogelijkheid daarop uitzonderingen te maken.
Het beginsel luidt: „de denatureringspremie *wordt toegekend* door de Lid-Staat op wiens grondgebied de denaturering plaatsvindt".
De uitzondering: in het verkoopjaar 1969-1970 kan door de Lid-Staat waar de inschrijving geschiedt de denatureringspremie worden toegekend, zelfs wanneer de denaturering plaatsvindt op het grondgebied van een andere Lid-Staat.
Zoals de Commissie vooral op grond van de considerans der verordening opmerkt, wordt in deze laatste bepaling een bevoegdheid verleend aan de Staten en niet aan de economische subjecten.
Nu de Bondsrepubliek Duitsland heeft gemeend van deze bevoegdheid geen gebruik te moeten maken, geldt in casu uitsluitend het in artikel 6, eerste alinea, neergelegde beginsel.
Impliceert de uitdrukking „de premie wordt toegekend" zowel de afgifte van het bewijs als ook de betaling?
Man kan het zich met de Commissie afvragen. Ik zou de vraag echter beslist bevestigend willen beantwoorden en wel om drie redenen:

1. Vergelijking tussen dit artikel 6 van verordening nr. 2049/69 en andere verordeningen inzake hetzelfde onderwerp schept mijns inziens voldoende klaarheid. In alle vroegere bepalingen was slechts sprake van „de afgifte van het bewijs", hetgeen geen oplossing bood voor het vraagstuk der betaling.
Wanneer de Raad, hiervan op de hoogte, een werkwoord of uitdrukking met een zeer ruime betekenis heeft gebruikt — „toegekend", in het Duits „gewährt", in het Frans „accordée" en in het Italiaans „accordato" —, dan is dat opzettelijk geschied om alle verrichtingen van de toekenning der premie tot aan de betaling daaronder te doen vallen.

2. Artikel 6, lid 2, laatste alinea, bevestigt deze bedoeling trouwens. Wij lezen daar dat — behoudens het uitzonderingsgeval dat de staat van inschrijving zich de betaling der premie heeft willen voorbehouden, ongeacht in welke staat de denaturering plaatsvindt — „het denatureringspremiebewijs slechts geldt voor denaturering in de Lid-Staat die het bewijs afgeeft".
Daaruit volgt noodzakelijkerwijze dat alleen aan de Lid-Staat betaling van de premie kan worden gevraagd; immers, een andere Lid-Staat zou, om betaling aangesproken, aan het hem aangeboden bewijs geldigheid mogen ontzeggen.

3. En ten slotte schrijft het derde lid van dit zelfde artikel 6 naast de aan de staat van inschrijving te betalen waarborgsom een „denatureringswaarborg" voor die wordt betaald aan de met de afgifte van het denatureringspremiebewijs belaste staat, dus behalve in het uitzonderingsgeval van de laatste alinea van lid 2, aan de staat waar de denaturering plaatsvindt.
Om al deze redenen stel ik U voor de tweede en derde vraag van de Nederlandse rechter te beantwoorden als volgt:
„Tenzij de Lid-Staat van inschrijving gebruik gemaakt heeft van de hem in artikel 6, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2049/69 voor het suikerverkoopseizoen 1969-1970 geboden mogelijkheid, moet de afgifte van het denatureringspremiebewijs en de betaling van de premie krachtens de eerste alinea van ge-

noemde bepaling geschieden door de Lid-Staat op wiens grondgebied de denaturering heeft plaatsgevonden."

Weliswaar geeft dit antwoord — indien het Hof het zou overnemen — geen oplossing voor alle kwesties rijzende in verband met het zojuist gesignaleerde tweede en derde probleem, doch het kan wel dienen als leidraad bij de discussie waartoe zij aanleiding geven.

## II

Het tweede probleem wordt in de eerste vraag van de Nederlandse rechterlijke instantie aan de orde gesteld: mag de Lid-Staat waar de denaturering is geschied de premie alleen uitdrukken in de valuta van de Lid-Staat van inschrijving en toewijzing?

De Nederlandse rechter heeft zich hier kennelijk afgevraagd of de ingeroepen Nederlandse regeling, volgens welke de premie in guldens wordt uitgedrukt, verenigbaar is met de communautaire voorschriften.

De moeilijkheid houdt verband met de dubbelzinnigheid der communautaire voorschriften betreffende de inschrijving. Terwijl in toewijzingen de prijs van de suiker en het bedrag der bij toewijzing verschuldigde waarborgsom in rekeneenheden en daarnevens ook in Duitse marken worden uitgedrukt, is uitdrukkelijk voorgeschreven dat het premiebedrag wordt uitgedrukt in de nationale munteenheid.

Deze bepaling levert geen enkele moeilijkheid op wanneer de denaturering plaatsvindt in de staat van inschrijving.

Zij kan daarentegen tot moeilijkheden leiden wanneer wordt gedenatureerd in een andere staat en bovendien de handelskoersen aanmerkelijk afwijken van de pariteiten die door de communautaire autoriteiten worden aangehouden voor transacties op de landbouwmarkten.

Deze moeilijkheden hadden eigenlijk bij wege van verordeningen moeten worden geregeld, doch de praktijk vertoont een wisselend beeld.

In de berichten van toewijzing wordt de premie namelijk aangeduid:

— of wel uitsluitend in nationale valuta,

— of wel uitsluitend in rekeneenheden (dit is het enige stelsel dat alle moeilijkheden uit de weg ruimt),

— of wel, zoals in casu, in de nationale valuta, terwijl dan bovendien in een voetnoot de pariteit van deze valuta ten opzichte van de rekeneenheid wordt vermeld.

Aan deze situatie ontlenen verzoeksters in het hoofdgeding haar voornaamste argument.

Omdat zij hebben ingeschreven in marken, menen zij dat ook haar vordering in die valuta moet worden vastgesteld — en betaald —.

Ik meen dat deze redenering moet worden afgewezen en wel om drie redenen:

1. Ofschoon de inschrijver slechts verplicht is het bedrag der premie in zijn nationale munteenheid aan te geven, brengt het stelsel als geheel noodzakelijkerwijze mede dat deze gemakshalve in nationale valuta gedane bieding in feite in deze valuta slechts een volgens een vaste omwisselingskoers berekende waarde in rekeneenheden uitdrukt.

Vooral daarom neemt men voor de denatureringspremies in het bericht van toewijzing, voor zover de formulering der biedingen betreffende, voormelde voetnoot op.

2. Het gehele stelsel van communautair toezicht op de inschrijvingen kan alleen werken wanneer de bieding met betrekking tot het bedrag der premie geacht wordt aldus te zijn berekend.

Wanneer het maximumbedrag van deze denatureringspremie vooraf wordt vastgesteld, geschiedt dit uiteraard in rekeneenheden.

Wanneer het na kennisneming van de resultaten der inschrijving wordt vastgesteld, impliceert de ten deze te nemen beslissing dat men de laagste premieaanbiedingen uit alle landen van de Gemeenschap heeft vergeleken; het gaat er immers maar om bepaalde verrichtingen, die het evenwicht op de suikermarkt in

de gehele Gemeenschap en niet op deze of gene nationale markt raken, zo goedkoop mogelijk te houden.
Een dergelijke vergelijking is natuurlijk slechts mogelijk door de in nationale valuta gedane aanbiedingen naast de rekeneenheid te leggen.
Overigens zijn de maximumbedragen voor beide verrichtingen vastgesteld in rekeneenheden; zie de beschikkingen van de Commissie van 20 mei, 3 juni en 10 juni 1970 (PB 10 juni 1970, nr. L 126, blz. 26; PB 16 juni 1970, nr. 131, blz. 19; PB 25 juni 1970, nr. L 138, blz. 22).

3. De aan kopers van voor denaturering bestemde suiker geboden — en in sommige opzichten niet onbedenkelijke — mogelijkheid de denaturering in een ander land dan dat van inschrijving te doen geschieden, is een door de communautaire autoriteiten aan de economische subjecten verleende faciliteit, waarmede zij stellig geen afbreuk hebben willen doen aan de regels die tot de invoering van een monetaire unie van toepassing blijven.
Tot dusverre schrijft geen enkele communautaire verordening de Lid-Staten voor hun schulden, van welke aard ook, in een bepaalde munteenheid uit te drukken, laat staan in een andere dan hun nationale munteenheid.
De regels inzake het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw zijn in dit opzicht zeer illustratief: uitdrukkelijk wordt bepaald dat de nationale interventiebureaus aan de EOGFL de interventiebedragen in hun nationale valuta moeten opgeven, om het even in welke munteenheid zij de desbetreffende kosten mochten hebben betaald.
Wanneer de bieding voor de denatureringspremie in een nationale munteenheid is gedaan, belet zulks het verantwoordelijke bureau van die Lid-Staat niet bij denaturering in een ander land het bedrag der premie in zijn nationale munteenheid uit te drukken.
Ik stel U derhalve voor de eerste vraag van de Nederlandse rechter als volgt te beantwoorden:

„De Lid-Staat die het denatureringspremiebewijs heeft af te geven en de premie heeft te betalen, kan het bedrag van deze premie vaststellen en voldoen in de nationale munteenheid."

III

Blijft ten slotte de vraag welke omrekeningskoers moet worden toegepast.
Hiertoe stellen verzoeksters in het hoofdgeding:

1. dat wanneer, zoals zij primair betogen, het premiebewijs moest worden uitgedrukt in marken, het Nederlandse bureau de uit de beursnoteringen voortvloeiende dagkoers had moeten toepassen indien het de premie in guldens wilde uitbetalen;
2. subsidiair, dat, indien het premiebewijs in guldens mocht luiden, in ieder geval de omrekening in guldens van het met de toewijzing gemoeide bedrag in marken volgens de dagkoers ter beurze moest geschieden en niet volgens de — voor een goede werking der marktordeningen aangehouden — vaste wisselkoers.

Na hetgeen ik met betrekking tot het hiervoor besproken probleem reeds heb gezegd, behoef ik op het primair betoog niet nogmaals in te gaan.
Om analoge redenen is naar ik meen het subsidiair gevoerde betoog al evenmin houdbaar; ik wil mij tot drie aanvullende opmerkingen beperken.

a) Volgens de door verzoeksters in het hoofdgeding voorgestelde methode zouden de betrokken firma's een hogere premie kunnen ontvangen — en in casu inderdaad ontvangen — dan het maximumbedrag zoals dat in rekeneenheden is vastgesteld door de communautaire autoriteiten wier goedkeuring noodzakelijk was voor de verkoop bij inschrijving.

b) Deze methode zou bepaald in strijd zijn met verordening nr. 129 (artikel 2, lid 1) waarin met betrekking tot verrichtingen krachtens de gemeenschappelijke landbouwregelingen is bepaald dat wanneer zij „meebrengen dat in één munteenheid aangegeven bedragen in een an-

dere munteenheid moeten worden uitgedrukt, ... de wisselkoers [wordt] gebruikt die overeenkomt met de bij het Internationaal Monetair Fonds opgegeven ... pariteit", dus praktisch gesproken met de vaste pariteit tussen de munteenheden der Lid-Staten zoals die voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot uitdrukking komt in hun verhouding tot de rekeneenheid.

c) Toepassing van deze bepalingen is voor de firma's niet zo ongunstig of onbillijk als ten processe is betoogd.

Zij worden daardoor beschermd tegen mogelijke schommelingen van de wisselkoersen op de geldmarkten tussen afname der waren en betaling van de denatureringspremie.

Weliswaar kan hun zo, als in casu, een op grond van de marktkoersen op een bepaald tijdstip verwacht voordeel ontgaan. Uit communautair oogpunt moet dit mijns inziens echter bepaald niet worden betreurd en wel om twee redenen:

1. Betrokkenen worden aldus afgehouden van „bokkesprongen" die, ofschoon in commercieel opzicht voordelig, bezien vanuit de betrokken landbouwordening geenszins gerechtvaardigd zijn.
2. Met name wordt vermeden dat een soort „wettelijke fraude" ingang kan vinden. Ik moge terstond opmerken dat hiervan in casu volstrekt geen sprake is.

Maar van het standpunt van verzoeksters kan niets worden gedaan tegen een transactie als de volgende:

Wegens de koersschommelingen tussen de mark en de gulden in een bepaald tijdvak koopt een onderneming suiker in Nederland om deze vervolgens — aangetrokken door de hoge koers van de mark — aan een interventiebureau in Duitsland aan te bieden.

Zij verkrijgt vervolgens in Duitsland een toewijzing voor dezelfde hoeveelheid suiker die zij laat denatureren in Nederland en met de bij premiebetaling verkregen koerswinst kan zij opnieuw beginnen.

De belastingplichtigen van de gemeenschappelijke markt getroosten zich hun offers ter financiering van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw stellig niet om dergelijke transacties mogelijk te maken.

Op grond hiervan stel ik U voor de vierde, vijfde en zesde vraag van de Nederlandse rechter als volgt te beantwoorden:

„De Lid-Staat waar de denaturering heeft plaatsgevonden moet, ter bepaling van het bedrag der denatureringspremie in zijn nationale munteenheid, het bedrag dat in het bericht van toewijzing is aangegeven en in de nationale munteenheid van de staat van denaturering is uitgedrukt, omrekenen volgens artikel 2, lid 1, van verordening nr. 129 van 23 oktober 1962."

Ik geef op grond van een en ander Uw Hof in overweging de verschillende vragen van de Nederlandse rechterlijke instantie te beantwoorden in voege als ik U bij de behandeling heb voorgesteld.