CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 16 SEPTEMBER 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het Bundesfinanzhof heeft het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende vraag gesteld: „Hoe diende de restitutie bij de produktie van maïs, die vóór 1 augustus 1974 onder officiële controle was geplaatst, doch pas daarna binnen de toegestane verwerkingstermijn tot zetmeel is verwerkt, te worden berekend?"

De achtergrond van deze vraag is als volgt. Verordening (EEG) nr. 120/67 van 13 juni 1967 (PB van 1967, blz. 2269) legde onder meer de grondslag voor de vaststelling van richt-, drempel- en interventieprijzen in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor granen, waaronder maïs. Wegens de bijzondere situatie op de zetmeelmarkt, en met name omdat deze industrie concurrerende prijzen ten opzichte van de prijzen van vervangingsprodukten moest kunnen handhaven, werd het blijkens de considerans van deze verordening noodzakelijk geacht „om door toekenning van een restitutie bij de produktie de basisprodukten die door deze industrie worden gebruikt, ter beschikking te stellen van deze industrie tegen een lagere prijs dan de prijs die uit de toepassing van het stelsel van gemeenschappelijke prijzen en heffingen zou voortvloeien."

Artikel 11 bepaalde dat een resitutie bij de produktie werd toegekend: „a) voor maïs ... die wordt gebruikt door de zetmeelindustrie voor de vervaardiging van zetmeel", en droeg de Raad op „voorschriften voor de toepassing van dit artikel en het bedrag van de restitutie bij de produktie vast (te stellen)." Dit deed de Raad bij verordening nr. 371/67 van 25 juli 1967 (PB 174 van 1967, blz. 40). Ingevolge artikel 1 van deze verordening verleenden de Lid-Staten vanaf 1 juli 1967 een restitutie bij de produktie van maïs, bestemd voor de vervaardiging van zetmeel, welke per 100 kg gelijk was aan het verschil tussen de drempelprijs voor maïs en 6,80 RE. De opzet was derhalve dat de werkelijke of netto inkoopprijs van maïs voor de zetmeelfabrikant, behoudens wijziging, 6,80 RE zou bedragen. Beide verordeningen voorzagen eveneens in een produktierestitutie voor aardappelzetmeel, zij het op een andere grondslag en onder andere voorwaarden.

Ingevolge artikel 5 van laatstgenoemde verordening diende de Commissie overeenkomstig de voorgeschreven procedure nadere uitvoeringsbepalingen vast te stellen.

Dit gebeurde bij verordening nr. 1060/68 van 24 juli 1968 (PB L 179 van 1968, blz. 38). Aangezien voor aardappelzetmeel een regeling voor het verlenen van voorschotten op de restitutie bij de produktie was vastgesteld, werd het dienstig geacht om een dergelijke regeling ook in te voeren voor granen (inclusief maïs) die tot zetmeel werden verwerkt. Het

1 — Vertaald uit het Engels.

voorschot werd verleend wanneer de zetmeelfabrikant die in het bezit was van maïs, bestemd voor de vervaardiging van zetmeel, een desbetreffend verzoek deed en het bewijs leverde dat de maïs zich in zijn ruimten of onder officiële controle bevond. Het voorschot mocht ten hoogste het verschil per 100 kg maïs tussen de drempelprijs voor maïs aan het begin van het verkoopseizoen en 6,80 RE bedragen. De fabrikant kon ten hoogste eenmaal per maand een voorschot aanvragen en moest een waarborg (gelijk aan 105 % van het aangevraagde voorschot) stellen als garantie dat de maïs tot zetmeel werd verwerkt. De waarborg werd vrijgegeven wanneer hij het bewijs had geleverd dat de maïs binnen 90 dagen na de betaling van het voorschot tot zetmeel was verwerkt. De artikelen 1 en 2 van de verordening hebben alleen betrekking op het verlenen van voorschotten. Artikel 3 heeft dan betrekking op de produktierestitutie als zodanig. „De restitutie bij de produktie wordt aan de fabrikant betaald, waarbij rekening wordt gehouden met de voor de maand van de verwerking van het graan geldende drempelprijs, binnen 30 dagen nadat hij het bewijs heeft geleverd dat het graan is verwerkt . . ."

Het verkoopseizoen, dat volgens artikel 3 van verordening nr. 120/67 liep van 1 augustus tot 31 juli, werd voor maïs gewijzigd bij verordening nr. 1125/74 van de Commissie van 29 april 1974 (PB L 128 van 1974, blz. 12). Het verkoopseizoen 1974-1975 voor maïs zou lopen van 1 augustus 1974 tot 30 september 1975, waarna het verkoopseizoen op 1 oktober zou beginnen. De maandelijkse verhogingen van de drempelprijs (ingevolge artikel 6 van verordening nr. 120/67) voor het verkoopseizoen 1974/1975 werden vastgesteld bij 's Raads verordeningen nrs. 1127/74 van 29 april 1974 (PB L 128 van 1974, blz. 12) en 1427/74 van 4 juni 1974 (PB L 151 van 1974, blz. 1). Bij verordening nr. 1132/74 van de Raad van 10 mei 1974 (PB L 128 van 1974, blz. 24) werden andere wijzigingen aangebracht en werd verordening nr. 371/67 ingetrokken. De restitutie bij de produktie van maïs, bestemd voor de vervaardiging van zetmeel, werd daarbij bepaald op het verschil tussen de drempelprijs per 100 kg en 8,20 RE. Bij een ongewijzigde of stijgende drempelprijs werd de produktierestitutie derhalve lager dan tot nog toe. Deze verordening trad op 1 augustus 1974 in werking.

De uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1132/74 werden door de Commissie vastgesteld bij verordening nr. 2012/74 van 30 juli 1974 (PB L 209 van 1974, blz. 44). Ingevolge artikel 2 werd de produktierestitutie aan de producent van zetmeel van maïs uitbetaald, mits deze het bewijs leverde dat de maïs door de bevoegde diensten van de Lid-Staat onder officiële controle was geplaatst. Lid 3 van artikel 2 bepaalde: „Bij de vaststelling van de restitutie bij de produktie wordt rekening gehouden met de drempelprijs die geldt op de dag van aanvaarding van de aanvraag om het basisprodukt onder officiële controle te plaatsen. De restitutie wordt binnen 30 dagen na de dag van aanvaarding van de aanvraag uitbetaald. Zij wordt later eventueel aangepast in verhouding tot de in de maand van verwerking geldende drempelprijs." Voor de toekenning van de produktierestitutie moet ingevolge artikel 4 een waarborg worden gesteld, als garantie voor de verwerking van de maïs. De waarborg mocht alleen worden vrijgegeven wanneer was aangetoond dat ten minste 96 % van de onder officiële

controle geplaatste maïs binnen ten hoogste 90 dagen na de ontvangst van de aanvraag om de maïs onder officiële controle te plaatsen, was verwerkt.

Hiermee werd dus de voorschotregeling vervangen.

Ook deze verordening trad op 1 augustus 1974 in werking; artikel 7, lid 2, bepaalde evenwel dat de Lid-Staten, onverminderd het bedrag van de restitutie bij de produktie, de bepalingen van onder meer verordening nr. 1060/68 mochten blijven toepassen tijdens een overgangsperiode die tot en met 31 december 1974 duurde.

In het tijdvak 1967-1974 hebben de Duitse autoriteiten het bij de eerdere verordeningen ingevoerde stelsel niet naar de letter toegepast. Op 22 december 1967 maakte de bevoegde Bondsminister bekend dat de restitutie werd vastgesteld nadat de produkten onder officiële controle waren geplaatst, en werd berekend op basis van het tarief dat gold op het tijdstip waarop de maïs onder officiële controle was geplaatst of waarop een voorgeschreven kennisgeving was gedaan; de restitutie moest worden terugbetaald indien de maïs niet tot zetmeel was verwerkt. Met het tijdstip van verwerking en het wezenlijke verschil tussen een vooruitbetaling en de produktierestitutie werd kennelijk geen rekening gehouden.

Bij bekendmaking van 9 juli 1974 bepaalde de Bondsminister dat de restitutie voor maïs, waarvoor tussen 11 en 31 juli 1974 een aanvraag voor plaatsing onder officiële controle was ingediend en die niet vóór 31 juli 1974 was verwerkt, met DM 51,24 per ton werd verminderd. Dit was kennelijk bedoeld om rekening te houden met de verhoging van de werkelijke inkoopprijs van 6,80 tot 8,20 RE per 100 kg. De restitutie moest eerst bij wijze van voorschot worden betaald, en bepaald werd dat de aanspraak op de restitutie pas op het tijdstip van verwerking ontstond, en dat de fabrikanten vóór 19 augustus 1974 per ton maïs die op 31 juli nog niet was verwerkt, DM 51,24 moesten terugbetalen.

Maizena GmbH te Hamburg had vóór 31 juli 1974 maïs onder officiële controle geplaatst en een bedrag ontvangen dat was berekend op basis van 6,80 RE. Op 31 juli beliep de hoeveelheid niet verwerkte maïs 63 172,11 ton, waarvan 31 190,025 ton tussen 11 en 31 juli 1974 onder officiële controle was geplaatst. Over laatstgenoemde hoeveelheid vorderde de bevoegde instantie, in casu het Hauptzollamt Krefeld, terugbetaling van DM 51,24 per ton. De Commissie heeft terecht opgemerkt, dat de berekening op zichzelf onjuist is, omdat van de verkeerde drempelprijs werd uitgegaan. Toen zijn vordering door het Finanzgericht Düsseldorf werd afgewezen, ging het Hauptzollamt van deze uitspraak in cassatie bij het Bundesfinanzhof, dat van oordeel was dat de vraag ter beslissing aan het Hof van Justitie diende te worden voorgelegd.

Mijns inziens is de eerste, en tevens essentiële, vraag van gemeenschapsrecht die moet worden beslist, of Maizena in juli 1974 voor de onder officiële controle geplaatste hoeveelheid recht had gekregen op een restitutie op basis van de in die maand geldende bedragen.

Maizena betoogt dat de eerdere verordeningen primair ten doel hadden te waarborgen dat de fabrikant het basisprodukt tegen een lagere prijs kon inkopen dan

gewoonlijk in de Gemeenschap voor maïs gold, en dat alles draaide om het tijdstip van aankoop (of van plaatsing onder officiële controle) van het basisprodukt, mits dit was bestemd en tenslotte werd gebruikt voor de vervaardiging van zetmeel. Dat tijdstip bepaalt zowel het recht op als de hoogte van de restitutie, zoals duidelijk uit basisverordeningen nrs. 120/67 en 371/67 blijkt. Verordening nr. 1060/68 maakt wel een aanpassing mogelijk in verhouding tot de drempelprijs op het tijdstip van verwerking, maar bepaalt niets omtrent aanpassing van de werkelijke bevoorradingsprijs, ook al wordt deze later bij verordening gewijzigd. Dit geldt eveneens voor het bepaalde in verordening nr. 2012/74, hoewel deze niet toepasselijk is omdat zij pas in werking is getreden nadat de produkten onder officiële controle waren geplaatst. Pas bij verordening nr. 10/75 van 31 december 1974 (PB L 1 van 1975, blz. 24) is bepaald dat rekening moet worden gehouden met wijzigingen in de werkelijke bevoorradingsprijs.

Het feit dat het stelsel is bedoeld om maïs tegen een gunstige prijs ter beschikking te stellen van zetmeelfabrikanten, zodat zij op de zetmeelmarkt kunnen concurreren, vormt mijns inziens slechts een vage, nietszeggende aanwijzing. Sterker is het argument dat de restitutie verband moet houden met de betaalde prijs, die eerder op het vroegste dan op het laatste der beide omstreden momenten zal worden vastgesteld. Anderzijds volgt uit artikel 11 dat de restitutie (die „restitutie bij de produktie" wordt genoemd) bedoeld is voor daadwerkelijk gebruikt zetmeel, en het tegenargument dat de restitutie moet worden vastgesteld op het tijdstip van verwerking, legt gewicht in de schaal aangezien in dat stadium de vraag rijst hoe concurrerend de zetmeelprijzen in werkelijkheid zijn. Het gaat er echter niet om welke benadering juister is, maar wat er op grond van een correcte uitlegging in feite is geschied.

Verordening nr. 120/67 geeft alleen aan dat zij een gunstige prijs beoogt te waarborgen en dat de restitutie voor daadwerkelijk gebruikt zetmeel is bedoeld; verder geeft zij geen uitsluitsel over deze vraag, ofschoon zij meer in de richting wijst dat het recht op restitutie op het tijdstip van gebruik ontstaat dan op een eerder gelegen tijdstip. In de tweede overweging bij verordening nr. 371/67 wordt verklaard dat de prijs van door de zetmeelindustrie gebruikte maïs op 6,80 RE/100 kg wordt gebracht, en daarmee wordt de verwerking toch wel als een eerste vereiste voor het ontstaan van het recht op restitutie beschouwd. Artikel 1 van de verordening biedt mijns inziens echter geen steun voor de beantwoording van de onderhavige vraag.

In verordening nr. 1060/68 wordt evenwel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het recht op een voorschot (mits aan alle voorwaarden is voldaan) en het recht op de restitutie. Het eerstgenoemde recht ontstaat wanneer de goederen zich onder officiële controle bevinden. De produktierestitutie daarentegen dient te worden betaald binnen 30 dagen nadat het bewijs van verwerking is geleverd. Verwerking is een eerste vereiste voor het ontstaan van het recht op restitutie, en dat recht kan niet op een daarvóór liggend tijdstip ontstaan. Het is juist dat

artikel 3 uitdrukkelijk bepaalt dat rekening moet worden gehouden met de in de maand van verwerking geldende drempelprijs (in plaats van de drempelprijs aan het begin van het verkoopseizoen, zodat het restitutiebedrag hoger wordt naarmate het seizoen vordert en de drempelprijs stijgt), en niet verwijst naar de werkelijke kostprijs in de maand van verwerking. Maar ik meen dat het ook niet noodzakelijk was, daarnaar te verwijzen. Er is immers slechts één prijs, namelijk 6,80 RE, die is vastgesteld bij verordening nr. 371/67. Zolang artikel 1 van die verordening van kracht is, moet dat bedrag in elke maand van verwerking worden aangehouden. Indien artikel 1 van verordening nr. 371/67 wordt ingetrokken of gewijzigd, is die verordening in zoverre niet meer van kracht, tenzij bij wijze van overgangsmaatregel voor maïs die zich al onder officiële controle bevindt. Indien bij een wijzigingsverordening een nieuw bedrag wordt vastgesteld, moet dit worden aangehouden als de werkelijke kostprijs.

Bij artikel 1 van verordening nr. 1132/74 werd de prijs opgetrokken tot 8,20 RE en met ingang van 1 augustus 1974 werd verordening nr. 371/67 ingetrokken. Er was niet uitdrukkelijk — en mijns inziens evenmin impliciet — bepaald dat de oude prijs voor goederen die zich al onder officiële controle bevonden, gehandhaafd bleef. Als verordening nr. 1060/68 van kracht was gebleven, zou het bedrag van 6,80 RE zonder meer kunnen worden vervangen door 8,20 RE.

Moeilijkheden rijzen echter doordat verordening nr. 2012/74 werd vastgesteld. Ingevolge artikel 6 van deze verordening, en behoudens het bepaalde in artikel 7, lid 2, werd verordening nr. 1060/68 met ingang van 1 augustus 1974 ingetrokken. Artikel 3 van laatstgenoemde verordening, bepalende dat het recht op betaling van de restitutie alleen bij verwerking ontstaat, gold vanaf 1 augustus 1974 dus niet meer. Volgens de nieuwe bepalingen van verordening nr. 2012/74 heeft men recht op betaling binnen 30 dagen na aanvaarding van de aanvraag om plaatsing onder officiële controle, en wordt bij de vaststelling van het bedrag — dat achteraf nog kan worden aangepast — rekening gehouden met de drempelprijs die geldt op de dag van aanvaarding van de aanvraag.

Artikel 6 van verordening nr. 2012/74 laat zich niet uit over maïs die reeds vóór 1 augustus 1974 onder officiële controle was geplaatst. Ongetwijfeld was dit de reden dat de Lid-Staten in artikel 7, lid 2, bevoegd werden verklaard de bepalingen van verordening nr. 1060/68 bij wijze van overgangsmaatregel te blijven toepassen „onverminderd het bedrag van de restitutie bij de produktie". Dit heeft mijns inziens tot gevolg dat wanneer een Lid-Staat van deze keuzemogelijkheid gebruik maakt, de in artikel 6 van verordening nr. 2012/74 aangegeven drempelprijs en de werkelijke kostprijs als bepaald in verordening nr. 1132/74 (de enige die na 1 augustus van kracht was, omdat de Lid-Staten niet werden gemachtigd verordening nr. 371/67 te blijven toepassen) in aanmerking moeten worden genomen, en dat het recht op betaling overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 1060/68 pas ontstaat bij verwerking.

Indien een Lid-Staat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om verordening nr. 1060/68 te blijven toepassen, dient verordening nr. 2012/74 tezamen met verordening nr. 1132/74 te worden toegepast.

Normaal gesproken zou verordening nr. 2012/74 nu er geen aanwijzingen voor het tegendeel bestaan, alleen van toepassing zijn op goederen die na haar inwerkingtreding onder officiële controle werden geplaatst. Dit zou een leemte tot gevolg hebben die duidelijk niet kan zijn beoogd. Het kan niet de bedoeling zijn geweest dat zetmeelfabrikanten die hun maïs vóór 1 augustus onder officiële controle hadden geplaatst (zodat zij aanspraak hadden op een voorschot), maar op die datum — waarop verordening nr. 1060/68 volgens welke het recht op betaling van de restitutie ontstond bij verwerking, werd ingetrokken — nog niet hadden verwerkt, hun rechten zouden verliezen. De moeilijkheid komt voort uit de wijziging van het tijdstip waarop het recht ontstaat en uit het feit dat de overgangsmaatregelen niet dwingend werden voorgeschreven. Mijns inziens hebben deze zetmeelfabrikanten krachtens verordeningen nrs. 120/67 en 1132/74 van de Raad recht op restitutie en moet artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2012/74 ook van toepassing worden geacht op maïs die vóór 1 augustus 1974 onder officiële controle was geplaatst maar nog niet was verwerkt. Indien de maïs, zoals in casu, tussen 11 en 31 juli 1974 onder officiële controle was geplaatst, moest de restitutie binnen 30 dagen na dat tijdstip worden uitbetaald met aanpassing aan de in de maand van verwerking geldende drempelprijs. Wanneer de maïs vóór 1 juli onder officiële controle was geplaatst, moet het recht op betaling volgens mij worden geacht op 1 augustus 1974 te zijn ontstaan.

Of de Duitse autoriteiten nu wel of niet hebben gekozen voor toepassing van verordening nr. 1060/68, de netto inkoopprijs bedroeg ingevolge verordening nr. 1132/74 8,20 RE, en de drempelprijs was die, opgenomen in verordening nr. 1427/74. Mijns inziens maakt het daarbij geen verschil of de maïs werd verwerkt vóór of na 7 oktober 1974, toen bij verordening nr. 2496/74 van de Raad van 2 oktober 1974 (PB L 268 van 1974, blz. 1) de prijzen werden gewijzigd, aangezien blijkens artikel 1, lid 2, kennelijk was beoogd de restitutie bij de produktie op hetzelfde niveau te houden. Hieromtrent is voor het Hof evenwel niets naders gesteld.

Maizena betoogt dat een dergelijke oplossing is uitgesloten door 's Hofs arrest in zaak 2/77, Hoffmann's Stärkefabriken (Jurispr. 1977, blz. 1375), met name door r.o. 16, vierde alinea. Mijns inziens speelde in die zaak niet het onderhavige probleem en heeft het Hof zich er niet over uitgesproken. Het daar verdedigde standpunt was in feitelijk opzicht volkomen juist, aangezien de daar aan de orde zijnde verordening (te weten verordening nr. 2012/74 die op relevante punten van verordening nr. 1060/74 verschilde) van kracht bleef.

Voorts wordt betoogd dat de door het Hauptzollamt voorgestane oplossing een ongelijke behandeling teweeg zou brengen tussen maïszetmeel- en aardappelzetmeelfabrikanten; aangezien verordening nr. 371/67 op beiden betrekking heeft, zou een dergelijke inconsequentie niet mogen voorkomen. Met dit betoog kan ik mij niet verenigen. Zoals het Hof in het reeds genoemde arrest-Hoffmann's Stärkefabriken heeft overwogen, (Jurispr. 1977, blz. 1397) was de ongelijke behan-

deling van maïszetmeel- en aardappelzetmeelfabrikanten objectief gerechtvaardigd. De berekeningsgrondslag is anders, en een fundamenteel verschil is dat de aan aardappelzetmeelfabrikanten uitbetaalde restitutie moet worden doorbetaald aan de aardappeltelers die — anders dan de meeste producenten van maïs — grotendeels binnen de Gemeenschap werkzaam zijn.

Gesteld wordt verder dat er sprake is van discriminatie tussen maïszetmeelfabrikanten en bepaalde takken van de chemische industrie waar suiker wordt gebruikt. Ook hiermee kan ik het niet eens zijn. Uit de verordening waarop voor het Hof is gewezen, komen terstond duidelijke verschillen naar voren die de uiteenlopende gevolgen economisch kunnen verklaren. Jarenlang heeft naast de restitutieregeling voor maïszetmeel een soortgelijke regeling voor suiker bestaan, zonder dat dit, voor zover het Hof bekend, aanleiding heeft gegeven tot klachten wegens merkbare discriminatie. Wanneer een wijziging had moeten worden aangebracht, had zulks moeten geschieden toen de werkelijke inkoopprijs, geldend voor de restitutie bij de produktie van suiker, werd gewijzigd bij verordening nr. 1862/74 van de Raad van 15 juli 1974 (PB L 197 van 1974, blz. 4) als uitvloeisel van de gewijzigde bevoorradingsprijs voor de produktierestitutie voor maïszetmeel. Naar mijn mening is niet gebleken van enige discriminatie in de zin van artikel 40, lid 3, van het Verdrag.

Ofschoon de Duitse autoriteiten tussen 1967 en 1974 bij de betaling van de restitutie bleven uitgaan van de bedragen die golden op de dag waarop de maïs onder officiële controle was geplaatst, en vervolgens bij bekendmaking van 9 juli 1974 de grondslag in voornoemde zin wijzigden, des dat het recht op restitutie pas ontstond op het tijdstip van verwerking, kan naar mijn mening niet worden gezegd dat mijn conclusie voor wat het gemeenschapsrecht betreft in strijd zou zijn met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. De Duitse autoriteiten hebben de verordening hoe dan ook onjuist toegepast en waren kennelijk de enigen die de produktierestitutie vóór 1974 niet bij de verwerking toekenden (zie de bekendmaking van de Bondsminister van Financiën van 10 juli 1974, BZBl. 1974, blz. 750). Wellicht kan de korte termijn waarop de op 9 juli 1974 bekendgemaakte wijziging van kracht werd, naar Duits recht ertoe leiden dat een vordering tot terugbetaling van de Duitse autoriteiten afstuit; dit is naar mijn mening wat het gemeenschapsrecht betreft echter onmogelijk, zodat het geen rol speelt voor de juiste uitlegging van deze verordeningen. Op 10 mei 1974 werd bij verordening nr. 1132/74 bekendgemaakt dat de wijziging in de gemeenschapsregeling op 1 augustus 1974 zou ingaan, en er is niet gesteld dat deze termijn in enigerlei opzicht ontoereikend was.

Bijgevolg concludeer ik dat de gestelde vraag worde beantwoord als volgt:

De produktierestitutie voor maïs die vóór 1 augustus 1974 onder officiële controle was geplaatst, maar pas na die datum, zij het binnen de verwerkingstermijn, tot zetmeel werd verwerkt, moet worden berekend op basis van het verschil per 100 kg tussen de bij verordening nr. 1427/74 vastgestelde drempelprijs en de bij verordening nr. 1132/74 vastgestelde prijs van 8,20 RE, ongeacht of de Bondsrepubliek Duitsland ingevolge artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2012/74 de bepalingen van verordening nr. 1060/68 is blijven toepassen.