is en niet als zodanig kan worden opgeslagen en verhandeld, en los van de vraag of dit produkt in die staat in aanmerking kan komen voor vergoeding van de opslagkosten.

Galmot Everling Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 mei 1984.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl

Hoofdadministrateur

De president van de Derde kamer

Y. Galmot

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 29 MAART 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige prejudiciële procedure betreft de vereveningsregeling voor de opslagkosten in de sector suiker. Vastgesteld moet worden of over bepaalde stoffen die tijdens het produktieproces van suiker voor korte tijd vrijkomen, door de producent een opslagkostenbijdrage moet worden betaald.

De Zuckerfabrik Franken GmbH (hierna: Franken) te Ochsenfurt (Bondsrepubliek Duitsland) vervaardigt invertsuiker. Dit produkt, dat in het algemeen wordt gebruikt bij het bottelen van alcoholvrije dranken, wordt verkregen uit kristallijne suiker — ook wel genaamd „basisstof-kristalmassa" — die op zijn beurt weer wordt gewonnen door in een centrifuge het strooplaagje af te slingeren van de kristalbrij. Door toevoeging van water wordt de massa ononderbroken tot stroop opgelost en deze als „klare" aangeduide stroop wordt hetzij terstond, hetzij na een zekere tijd tot invertsuiker verwerkt. In het tweede geval wordt hij in een speciaal reservoir opgeslagen.

Op 16 december 1979 vorderde het Hauptzollamt Würzburg van Franken een bedrag van DM 1 200 000 aan opslagkostenbijdrage voor de opslag van de „klare" gedurende het tijdvak september tot december 1979. Voor de berekening van dit bedrag was uitgegaan van een

1 — Vertaald uit het Italiaans.

produktie gedurende deze vier maanden van ruim 27 600 ton. Bij nadere beschikkingen van 15 november en 7 december 1979 stelde het Hauptzollamt het gedeelte van de opslagkostenbijdrage betreffende de „basisstof-kristalmassa" voor de maanden september en oktober 1979 vast op respectievelijk DM 22 000 en 500 000. Tegen deze vorderingen diende Franken bezwaarschriften in, die echter door het Hauptzollamt werden verworpen. Daarop stelde zij beroep in bij het Finanzgericht München, betogende dat de opslagkostenbijdrage slechts over geproduceerde suiker kan worden geheven, waaronder enkel verhandelbare, gerede produkten kunnen worden verstaan. Bij beschikking van 13 mei 1983 heeft het Finanzgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„1. Is artikel 12, lid 1, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 1998/78, gelet op de daaraan ten grondslag liggende machtiging van artikel 8, lid 3, derde zin, van verordening (EEG) nr. 3330/74, alsmede gelet op artikel 6, lid 4, eerste zin, van verordening (EEG) nr. 1358/77, geldig, voor zover sub d wordt bepaald dat de verwerking van suiker door de fabrikant tot andere produkten dan die van post 17.01 van het gemeenschappelijk douanetarief als afzet wordt beschouwd?

2. Zo ja:

Hoe moet de uitdrukking ‚in een tussenstadium van de produktie van vaste suiker en als zodanig afgezette stropen' in artikel 8, lid 1, derde alinea, sub a, worden uitgelegd in verband met het bepaalde in artikel 8, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1998/78?

Valt daaronder suiker die in een tussenstadium in het produktieproces van invertsuiker door toevoeging van water is opgelost?

3. Bij een ontkennend antwoord op vraag 2:

Hoe moeten de begrippen ‚geproduceerde suiker' in artikel 8, lid 1, derde alinea, sub a, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 3330/74 zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1396/78, en ‚geproduceerde en afgezette hoeveelheden witte suiker' in artikel 6, lid 4, van verordening (EEG) nr. 1358/77 worden uitgelegd?

a) Valt daaronder ook een tussenprodukt dat tijdens een doorlopend produktieproces slechts voor korte tijd vrijkomt?

b) Bij een bevestigend antwoord op vraag 3a:

Is voorts van belang of dit tussenprodukt onmiddellijk kwantificeerbaar is en zonder verdere bewerking kan worden opgeslagen en verhandeld?

c) Bij een ontkennend antwoord op vraag 3b:

Onderstelt de heffing van de opslagkostenbijdrage overeenkomstig artikel 8, lid 1, derde alinea, van verordening (EEG) nr. 3330/74, dat hetzelfde produkt in die staat in aanmerking kan komen voor vergoeding van de opslagkosten."

2. Om te beginnen wil ik de bepalingen onderzoeken welke voor de verwijzende rechter aan de orde zijn gesteld. Zoals reeds gezegd, zijn dit de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de opslagkostenbijdrage in de sector suiker.

De rechtsgrondslag is artikel 8 van verordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 houdende een ge-

meenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1396/78 van de Raad van 20 juni 1978. Ingevolge artikel 8, lid 1, worden de opslagkosten van bepaalde soorten suiker, vervaardigd uit in de Gemeenschap geoogste suikerbieten of in de Gemeenschap geoogst suikerriet (witte suiker, ruwe suiker, stropen die een tussenstadium in de produktie van vaste suiker vormen en stropen verkregen door oplossing van vaste suiker) forfaitair terugbetaald. Ter financiering van deze vergoedingen heffen de Lid-Staten van elke fabrikant een bijdrage per gewichtseenheid geproduceerde suiker of per gewichtseenheid van bovengenoemde stropen, voor zover deze in een tussenstadium van de produktie van vaste suiker worden vervaardigd en als zodanig worden afgezet.

Ingevolge artikel 8, lid 3, stelt de Raad de algemene voorschriften voor de toepassing van dit artikel vast en stelt de Commissie, naast de jaarlijks vast te stellen hoogte van de bijdrage, de uitvoeringsbepalingen vast. De eerstgenoemde voorschriften zijn te vinden in verordening nr. 1358/77 van de Raad van 20 juni 1977 die de verevening van de opslagkosten regelt. Terzake is vooral van belang artikel 6, lid 4, waarin wordt bepaald: „De Lid-Staat int de bijdrage van elke suikerfabrikant voor de hoeveelheden witte of ruwe suiker en de in artikel 8, lid 1, derde alinea, sub a, van verordening nr. 3330/74 bedoelde stropen, die binnen zijn maximumquota zijn geproduceerd en afgezet."

Deze regeling is nader uitgewerkt in verordening nr. 1998/78 van de Commissie van 18 augustus 1978. In artikel 8, lid 2, wordt bepaald: „Onder ‚stropen die een tussenstadium in de produktie van vaste suiker vormen' wordt verstaan de stropen van onderverdeling 17.02 D II van het gemeenschappelijk douanetarief, die later onder douanecontrole of onder administratieve controle met dezelfde waarborgen tot suiker in vaste vorm worden verwerkt en in speciale reservoirs, gescheiden van de installaties voor de suikerproduktie, opgeslagen worden" (opgemerkt zij dat deze tariefpost betrekking heeft op de overige suikers en stropen, dat wil zeggen andere dan in de voorgaande tariefposten). Verder bepaalt artikel 12, lid 1, dat voor de in artikel 8, lid 1, derde alinea, sub a, van verordening nr. 3330/74 bedoelde produkten de bijdrage verschuldigd is „zodra deze zijn afgezet"; voor het berekenen van de hoogte van de bijdragen wordt in dit artikel als afzet beschouwd „de verwerking van suiker en stropen door de fabrikant tot andere produkten dan die van post 17.01 van het gemeenschappelijk douanetarief" (beetwortelsuiker en rietsuiker, in vaste vorm).

3. De eerste vraag heeft betrekking op het zojuist genoemde artikel 12. In dit artikel is, zoals gezegd, het grondbeginsel neergelegd, dat voor witte en ruwe suiker en de in een tussenstadium in de produktie van vaste suiker en door oplossing van vaste suiker verkregen stropen de bijdrage verschuldigd is „zodra deze zijn afgezet"; volgens lid 1, sub d, wordt verder *ook als afzet beschouwd* verwerking van deze produkten tot andere stoffen dan vaste suiker. De verwijzende rechter twijfelt echter (zie blz. 9 en 10 van de verwijzingsbeschikking), of de gelijkstelling van een in een tussenstadium van het produktieproces verkregen produkt met een gereed en verhandelbaar produkt verenigbaar is met artikel 8 van verordening nr. 3330/74 (de basisbepaling terzake) of met de latere toepassingsverordening nr. 1358/77. De bepaling sub d zou dan ook ongeldig kunnen zijn, omdat de Commissie haar door de

Raad verleende regelingsbevoegdheid heeft overschreden.

Deze twijfels zijn niet gegrond. Het komt mij voor dat de door Raad aan de Commissie verleende bevoegdheden toereikend zijn om voor een tussenprodukt een bijdrageplicht te doen ontstaan en de verwerking van suiker of stropen tot andere produkten gelijk te kunnen stellen met afzet.

Dit heeft de volgende redenen. Artikel 8 van de basisverordening maakt enkel voor stropen, met inbegrip van de door oplossing van vaste suiker verkregen stropen, de afzet tot voorwaarde voor de heffing van de bijdrage. Bij witte en ruwe suiker (vgl. lid 1, sub a, van dit artikel) *wordt dit verband niet gelegd.* Mijns inziens kan daaruit worden afgeleid, dat het „afzet"-vereiste geen dwingende voorwaarde is voor de verplichting om de vergoeding te betalen. Het heeft flexibele grenzen; voor een andere opvatting kan ook geen beroep worden gedaan op artikel 6 van verordening nr. 1358/77; weliswaar wordt daarin de bijdrage gekoppeld aan de afzet, zonder dat in een uitzondering wordt voorzien, doch dit artikel zelf is slechts een uitvoeringsbepaling en bindt derhalve de Commissie niet. Het is dan ook redelijk dat de Commissie bij het vaststellen van de uitvoeringsmodaliteiten in artikel 8 zich met betrekking tot de vereisten van de bijdrageregeling van een fictie heeft bediend, door een procédé van andere aard, zoals de verwerking van suiker en stropen tot andere produkten dan vaste suiker, met afzet gelijk te stellen.

De door mij genoemde vereisten zijn overigens dwingend. Zoals het Hauptzollamt in zijn schriftelijke opmerking ook betoogt, is de gelijkstelling noodzakelijk om te verzekeren dat de bijdrage in elk geval kan worden geheven. Anders zou dit niet mogelijk zijn, zoals bij vaste suiker die de fabrikant in water oplost en verwerkt tot andere produkten dan die van post 17.01, dat wil zeggen „beetwortelsuiker en rietsuiker, in vaste vorm". Hetzelfde geldt voor de andere gevallen van gelijkstelling. De vraag vermeldt het niet, doch het is nuttig erop te wijzen. Ik denk in het bijzonder aan artikel 12, lid 1, sub f, van verordening nr. 1998/78, volgens hetwelk de „denaturering van suiker" als afzet wordt beschouwd. Ook hier zou de eventuele verwerking beletten dat over het produkt suiker een opslagkostenbijdrage wordt geheven, en ook hier is het risico daarvan voorkomen door een procédé dat geen afzet is, met afzet gelijk te stellen.

4. Ik ga thans over tot de tweede vraag, waarin wordt verzocht om een uitlegging van het begrip „in een tussenstadium van de produktie van vaste suiker vervaardigde en als zodanig afgezette stropen" (artikel 8, lid 1, derde alinea, sub a, van de basisverordening). In het bijzonder wenst de verwijzende rechter te vernemen of suiker die in een tussenstadium in het produktieproces van invertsuiker door de toevoeging van water is opgelost daaronder valt. Het antwoord daarop — daarover zijn de Commissie en partijen in het hoofdgeding het eens — kan slechts ontkennend luiden.

De vraag is ingegeven door artikel 8, lid 2, van de verordening van de Commissie. Daarin wordt bepaald: „Onder ‚stropen die een tussenstadium in de produktie van vaste suiker vormen' wordt verstaan de stropen van onderverdeling 17.02 D II van het gemeenschappelijk douanetarief, die later . . . tot suiker in vaste vorm worden verwerkt en in speciale reservoirs, gescheiden van de installaties voor de suikerproduktie, opgeslagen worden."

Wanneer de bepaling van de basisverordening, waarop de vraag betrekking heeft, met behulp van deze formule wordt uitgelegd, dan moet daaruit worden geconcludeerd dat ook de produkten die door een oplossing van de kristalmassa worden gewonnen, onder het begrip „in een tussenstadium van de produktie van vaste suiker en als zodanig afgezette stropen" vallen. Het staat namelijk buiten kijf dat deze binnen het toepassingsgebied van de tariefpost vallen waarnaar ook in de bepaling van afgeleid recht wordt verwezen.

Deze conclusie dient echter, zoals reeds gezegd, te worden verworpen. Het is namelijk niet toegestaan een bepaling van hogere orde uit te leggen in het licht van de bepalingen die daarvan zijn afgeleid. Wanneer men dit criterium hanteert, dan dient te worden erkend dat suiker die in een tussenstadium in het produktieproces van invertsuiker door de toevoeging van water is opgelost, beslist niet onder het begrip „in een tussenstadium van de produktie van vaste suiker en als zodanig afgezette stropen" kan vallen. De reden is eenvoudig en onweerlegbaar: deze stropen worden niet in een *tussenstadium* van de produktie van vaste suiker vervaardigd, maar *na* de produktie van vaste suiker.

5. De derde vraag is gesteld, voor het geval de tweede vraag ontkennend zou worden beantwoord. Bijgevolg dien ik op deze vraag in te gaan. Zij betreft de uitlegging van de begrippen „geproduceerde suiker" (artikel 8, lid 1, derde alinea, sub a, eerste streepje van de basisverordening, zoals gewijzigd in 1978) en „geproduceerde en afgezette hoeveelheden witte suiker" (artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1358/77). De verwijzende rechter stelt drie subvragen: met de eerste wil hij vernemen of onder deze begrippen ook een tussenprodukt — zoals witte suiker — valt, dat tijdens een doorlopend produktieproces slechts voor korte tijd vrijkomt.

Op grond van de tekst van de basisbepaling beantwoord ik deze vraag bevestigend. In de eerste plaats kent deze bepaling niet het begrip afzet en wordt de verplichting tot betaling van de bijdrage louter en alleen afhankelijk gesteld van de produktie van de suiker; in de tweede plaats is het daarin gebezigde begrip „geproduceerde suiker" zo ruim dat een tussenprodukt dat tijdens de produktie van witte suiker vrijkomt, daaronder kan vallen. Voorzichtigheid is echter geboden: zoals het Hauptzollamt opmerkt, kan de bijdrage eerst worden ingevorderd, wanneer de suiker een *op zichzelf staand* produkt is, dat wil zeggen een als zodanig te gebruiken produkt en niet enkel een produkt voor de vervaardiging van een ander eindprodukt. Het staat echter vast dat witte suiker beide eigenschappen bezit en om vast te stellen om welke van beide produkten het gaat, dient te rade te worden gegaan met de posten van het gemeenschappelijk douanetarief.

Deze uitlegging van artikel 8 is niet alleen dwingend, doch zij beantwoordt ook aan het vereiste (zie hiervoor paragraaf 3), te waarborgen dat de bijdrage ook kan worden geheven met betrekking tot produkten die door een latere verwerking niet meer onder de produkten vallen waarvoor de betaling is voorzien. Ook artikel 6 van de toepassingsverordening lijkt mij niet tot andere conclusies te leiden. Zoals de Commissie betoogt, zijn de beide bepalingen met elkaar in overeenstemming te brengen. In artikel 6 wordt namelijk de afzet als voorwaarde ingevoerd, doch — en dat is beslissend — enkel om het tijdstip vast te stellen waarop de fabrikant moet betalen. In dit verband herinner ik eraan dat in de ver-

ordening van de Commissie enige verwerkingsprocédés met afzet worden gelijkgesteld en aldus het in artikel 6 gecreeerde mechanisme wordt geperfectioneerd.

6. De tweede subvraag houdt verband met de eerste. De rechter vraagt of het, om onder het begrip „geproduceerde suiker" te vallen, verschil maakt of het tussenprodukt kwantificeerbaar is, kan worden opgeslagen en verhandeld. Mijns inziens moet dit voor de kwantificeerbaarheid en de opslag worden ontkend. De eerste is niet nodig voor de berekening van de bijdrage, die geschiedt op basis van de hoeveelheid van het eindprodukt. De tweede is slechts schijnbaar van meer belang. De eventuele aanwezigheid van kristalwaterdelen kan de geschiktheid van het produkt voor de opslag weliswaar verminderen, doch — aldus de Commissie — is van geen belang voor de hoedanigheid van witte suiker, als gedefinieerd in artikel 1, tweede lid, eerste streepje, van verordening nr. 3330/74 (beetwortelsuiker en rietsuiker, in vaste vorm, „bevattende, in droge toestand, 99,5 ... gewichtspercenten sacharose, bepaald volgens de polarimetrische methode").

Het vereiste van de verhandelbaarheid is daarentegen wel van belang. De Commissie ontkent dit, met als argument dat artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1998/78 voorziet in verschillende afzetficties. Weliswaar is de verwijzing naar artikel 12 juist, doch uit dit artikel kan niet worden afgeleid dat de verhandelbaarheid niet relevant zou zijn. Integendeel, deze verwijzing maakt het mogelijk de draagwijdte van het onderhavige vereiste beter te omschrijven: op grond daarvan blijkt namelijk, dat het produkt verhandelbaar moet zijn in eigenlijke zin of in het kader van de ficties, bedoeld in artikel 12. De verhandelbaarheid wordt ook niet relevant geacht door het Hauptzollamt, omdat zij de indeling van het produkt in het GDT niet beïnvloedt. Dit argument overtuigt echter niet: normaliter betekent het feit dat een produkt in het GDT voorkomt namelijk, dat het verhandelbaar is.

7. Met de laatste subvraag gaat de verwijzende rechter in op de mogelijkheid dat het produkt kan worden opgeslagen. Het wil weten of een produkt waarover de opslagkostenbijdrage wordt geheven (artikel 8, lid 1, van de basisverordening), voor vergoeding van de opslagkosten in aanmerking kan komen, wanneer zijn eigenschappen — hoge temperatuur, vochtigheid — in concreto opslag onmogelijk maken.

Deze vraag moet bevestigend worden beantwoord: de omstandigheid dat de „kristalmassa" niet kan worden opgeslagen, belet niet dat daarvoor een vergoeding wordt ontvangen. Vóór deze oplossing pleit de fiscale neutraliteit van de vereveningsregeling voor de opslagkosten. Deze neutraliteit vloeit voort uit het feit, dat deze kosten enkel worden vergoed voor de bijdrageplichtige produkten (dus ook indien de heffing na de daadwerkelijke of fictieve afzet plaatsvindt). De neutraliteit van de regeling wordt duidelijk bevestigd in de derde overweging van verordening nr. 1358/77, waarin wordt verklaard „dat de financiële middelen voor deze ... terugbetaling worden verkregen door bijdragen en dat derhalve voor de vaststelling van de bedragen van deze bijdragen moet worden uitgegaan van het beginsel dat de bedragen van de terugbetaling gelijk moeten zijn aan de bedragen der ontvangen bijdragen".

Het feit dat de bedragen van de bijdragen en de terugbetalingen gelijk moeten zijn, blijkt overigens duidelijk genoeg uit artikel 8, lid 1, van de basisverordening, en, zoals de vertegenwoordiger van de

Commissie tijdens de mondelinge behandeling heeft betoogd, bestaat er een volmaakte symmetrie tussen de produkten waarvoor bijdragen worden betaald, en die waarvoor de opslagkosten worden vergoed. Daaraan dient te worden toegevoegd, dat deze vergoeding forfaitair is: zij vindt dus plaats op een wijze die een behoorlijk evenwicht tussen inkomsten en uitgaven waarborgt.

8. Op grond van het voorgaande geef ik concluderend het Hof in overweging, de bij verwijzingsbeschikking van 13 mei 1983 in de zaak Zuckerfabrik Franken GmbH tegen Hauptzollamt Würzburg gestelde vragen van het Finanzgericht München te beantwoorden als volgt:

1. *De eerste vraag:* artikel 12, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1998/78 van de Commissie van 18 augustus 1978 is geldig, voor zover sub d wordt bepaald dat de verwerking van suiker door de fabrikant tot andere produkten dan die van post 17.01 van het gemeenschappelijk douanetarief als afzet wordt beschouwd.

2. *De tweede vraag:* de uitdrukking „in een tussenstadium van de produktie van vaste suiker en als zodanig afgezette stropen" in artikel 8, lid 1, derde alinea, sub a, van verordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 (zoals gewijzigd bij verordening nr. 1396/78 van de Raad van 20 juni 1978) moet aldus worden uitgelegd, dat daaronder niet valt suiker die in een tussenstadium in het produktieproces van invertsuiker door toevoeging van water is opgelost.

3. *De derde vraag:* de begrippen „geproduceerde suiker" in artikel 8, lid 1, derde alinea, sub a, eerste streepje, van verordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 (zoals gewijzigd bij verordening nr. 1396/78) en „geproduceerde en afgezette hoeveelheden witte suiker" in artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1358/77 moeten aldus worden uitgelegd dat

   a) daaronder ook valt een tussenprodukt dat tijdens een doorlopend produktieproces slechts korte tijd vrijkomt, voor zover het produkt als zodanig kan worden gebruikt. Witte suiker die tijdens het produktieproces van invertsuiker ontstaat, valt onder genoemde begrippen;

   b) bij de vaststelling of een produkt onder genoemde begrippen valt is het van belang of dit produkt kan worden verhandeld, waartoe ook moeten worden gerekend de verschillende afzet-ficties, bedoeld in artikel

12 van verordening nr. 1998/78 van de Commissie. Daarentegen is het hiervoor niet van belang of het kwantificeerbaar is en kan worden opgeslagen.

c) wanneer met betrekking tot een bepaald produkt ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening nr. 3330/74 (zoals gewijzigd bij verordening nr. 1396/78) een opslagkostenbijdrage wordt geheven, bestaat er voor dit produkt ook recht op de forfaitaire vergoeding van deze kosten, wanneer het niet is opgeslagen.