kosten wordt verleend voor suiker die zich aan het begin van een maand op transport bevindt, mag niet worden opgevat als een loutere uitlegging van voornoemd artikel 3, lid 1, in die zin, dat suiker die zich op transport tussen twee erkende opslagplaatsen bevindt, in beginsel zou zijn te beschouwen als te zijn opgeslagen in een opslagplaats.

2. Er is sprake van discriminatie wanneer gelijke situaties verschillend of verschillende situaties gelijk worden behandeld.

3. Het levert geen naar gemeenschapsrecht verboden disriminatie op, wanneer de opslagkosten wel worden vergoed voor suiker die zich bij het begin van de maand op transport bevindt tussen twee erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat, doch niet voor suiker die onderweg is tussen twee erkende opslagplaatsen die in verschillende Lid-Staten zijn gelegen. Dit verschil in behandeling berust op objectief gerechtvaardigde controlevereisten.

In zaak 8/82,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, in het aldaar aanhangig geding tussen

KOMMANDITGESELLSCHAFT IN DER FIRMA HANS-OTTO WAGNER GMBH AGRARHANDEL, te Bad Homburg,

en

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, te Frankfurt/Main,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 3 van verordening nr. 1358/77 van de Raad van 20 juni 1977 houdende de algemene voorschriften inzake verevening van de opslagkosten in de sector suiker en houdende intrekking van verordening nr. 750/68 (PB L 156 van 1977, blz. 4), en van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, alsmede over de geldigheid van artikel 11 van verordening nr. 1998/78 van de Commissie van 18 augustus 1978 houdende vaststelling van de wijze van toepassing van de vereveningsregeling voor opslagkosten in de sector suiker (PB L 231 van 1978, blz. 5),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE ( Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. O'Keeffe, kamerpresident, G. Bosco en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: P. Heim

het navolgende

## ARREST

## De feiten

De feiten van de zaak, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

### I — De feiten en het procesverloop

Bij artikel 8 van verordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 359 van 1974, blz. 1), is een financiële vereveningsregeling ingevoerd voor de opslagkosten van suiker, vervaardigd uit grondstoffen van communautaire oorsprong. De forfaitaire vergoeding wordt door de Lid-Staten betaald en gefinancierd uit bijdragen van producenten en importeurs. Deze vereveningsregeling maakt het mogelijk gedurende het gehele verkoopseizoen een eenvormig prijsniveau te handhaven, teneinde een al te sterk beroep op de interventiebureaus na afloop van het verkoopseizoen te voorkomen.

Krachtens lid 2, sub a, van voornoemd artikel 8 heeft de Raad bij verordening nr. 1358/77 de algemene voorschriften inzake verevening van de opslagkosten in de sector suiker vastgesteld. Artikel 2 van deze verordening bepaalt, dat alleen gespecialiseerde handelaren die door de betrokken Lid-Staat zijn erkend en aan een aantal nader vast te stellen voorwaarden voldoen, aanspraak op terugbetaling hebben. Deze aanspraak bestaat alleen voor opgeslagen suiker waarvan de betrokken onderneming eigenaresse is.

Artikel 3 van verordening nr. 1358/77 bepaalt:

„1. Terugbetaling vindt plaats:

— voor niet-gedenatureerde witte en ruwe suiker en voor bepaalde stropen, geproduceerd binnen het maximumquotum,

— voor alle ingevoerde preferentiële en niet-gedenatureerde witte suiker die daarvan wordt vervaardigd,

opgeslagen in een opslagplaats die erkend is door de Lid-Staat waar zij gelegen is.

De erkenning vindt plaats onder vast te stellen voorwaarden.

2. In bijzondere omstandigheden kunnen, overeenkomstig de in artikel 36 van verordening (EEG) nr. 3330/74 voorgeschreven procedure, speciale maatregelen worden genomen voor suiker die zich aan het begin van de in artikel 4, lid 2, bedoelde periode op transport bevindt."

Artikel 4 bepaalt:

„1. Het bedrag van de terugbetaling wordt berekend op basis van de maandelijkse overzichten van de opgeslagen hoeveelheden.

2. De voor een maand in aanmerking te nemen hoeveelheid is gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van de hoeveelheden die bij het begin en aan het einde van de betrokken maand zijn opgeslagen.

3. . . .".

Verordening nr. 1998/78 behelst de uitvoeringsbepalingen van de Commissie, die in casu in geding zijn; artikel 11 van deze verordening bepaalt:

„1. De vergoeding van de opslagkosten wordt toegekend aan de rechthebbende voor ruwe suiker of witte suiker die de eerste van een maand om 0.00 uur op een andere manier dan bedoeld in artikel 10 in een Lid-Staat onderweg is van een erkende opslagplaats naar een andere erkende opslagplaats in dezelfde Lid-Staat.

2. Bij de berekening van de in artikel 4, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1358/77 bedoelde hoeveelheid waarvoor de opslagkosten worden vergoed, wordt de in lid 1 bedoelde suiker verondersteld om 24.00 uur van de laatste dag van een maand nog in de opslagplaats van vertrek aanwezig te zijn en om 0.00 uur van de eerste dag van de daaropvolgende maand reeds in de opslagplaats van aankomst te zijn opgeslagen."

De tiende alinea van de considerans van deze verordening luidt als volgt:

„Overwegende dat op grond van artikel 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1358/77 in bijzondere omstandigheden speciale maatregelen kunnen worden genomen voor suiker die aan het begin van een maand onderweg is; dat deze bijzondere omstandigheden aanwezig zijn voor in de Franse overzeese departementen voortgebrachte ruwe suiker, aangezien bijna de gehele produktie niet ter plaatse wordt verbruikt; dat in verband met de grote afstand tussen deze departementen en Europa het vervoer verscheidene weken in beslag neemt; dat derhalve in de regel niet kan worden voorkomen dat deze suiker de eerste dag van een kalendermaand onderweg is; dat de vergoeding mitsdien tot een periode van minder dan een maand dient te worden beperkt; dat voor het vervoer van suiker tussen twee erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat een regeling moet worden ingesteld die mutatis mutandis gelijk is aan die welke geldt voor rietsuiker uit de Franse overzeese departementen."

In de Duitse versie van de laatste zin wordt een causaal verband uitgedrukt („. . . ist daher . . ."), terwijl de Franse tekst zegt: „. . . il convient . . ." en niet „. . . il convient donc . . .".

Opmerking verdient dat lid 1 van artikel 11 bij verordening nr. 2671/81 van 14

september 1981 (PB L 262 van 1981, blz. 17) is vervangen door de volgende tekst:

„De vergoeding van de opslagkosten wordt toegekend voor ruwe suiker of witte suiker die de eerste van de maand om 0.00 uur op een andere manier dan bedoeld in artikel 10 onderweg is van een erkende opslagplaats naar een andere erkende opslagplaats voorzover de bijdrageplicht nog niet is ontstaan."

De firma Wagner is een gespecialiseerde suikerhandelaar in de zin van de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 1998/78. In 1979 diende zij bij de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (hierna: BALM) iedere maand een verzoek in om terugbetaling van haar opslagkosten. In een aantal gevallen hadden deze verzoeken betrekking op suiker die zich op de laatste dag van de betrokken maand nog op transport bevond van een erkende opslagplaats in Frankrijk naar een erkende opslagplaats in de Bondsrepubliek Duitsland. De BALM wees laatstbedoelde verzoeken af op grond dat ingevolge artikel 11 van verordening nr. 1998/78 voor de berekening van de vergoeding alleen die transporten bij de maandelijkse begin- en eindvoorraad mochten worden meegeteld, welke verricht werden tussen een erkende opslagplaats en een andere erkende opslagplaats in een en dezelfde Lid-Staat.

Het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, waarbij beroep was ingesteld tegen de afwijzende beschikkingen van de BALM, heeft bij beschikking van 8 oktober 1981 de behandeling van de zaak geschorst en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„a) Is suiker die zich op transport bevindt tussen een erkende opslagplaats als bedoeld in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 1358/77 van de Raad van 20 juni 1977 houdende de algemene voorschriften inzake verevening van de opslagkosten in de sector suiker en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 750/68 (PB L 156 van 1977, blz. 4), en een andere erkende opslagplaats, ‚opgeslagen in een opslagplaats' in de zin van genoemde bepaling, ook wanneer de twee opslagplaatsen zich in verschillende Lid-Staten bevinden?

Zo neen,

b) Verlangt het algemene verbod van willekeur of het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, dat wanneer een bepaalde handelaar in strijd met het recht een voordeel ontvangt, de daardoor benadeelde handelaar tenminste even lang een overeenkomstig voordeel ontvangt?

Zo ja,

c) Wordt de bijzondere regeling van artikel 11, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1998/78 van de Commissie van 18 augustus 1978 houdende vaststelling van de wijze van toepassing van de vereveningsregeling voor opslagkosten in de sector suiker (PB L 231 van 1978, blz. 5), gedekt door de machtiging van artikel 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1358/77 van de Raad van 20 juni 1977?

Zo neen,

d) Vormt de alsdan onwettige bevoordeling van transporten tussen erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat ten opzichte van transporten tussen erkende opslagplaatsen in verschillende Lid-Staten, dan een

discriminatie in de zin van artikel 40, lid 3, tweede zin, EEG-Verdrag, of levert zij althans schending op van het op gemeenschappelijke rechtsbeginsel berustende algemene verbod van willekeur?"

Volgens het Verwaltungsgericht moet het transport tussen twee erkende opslagplaatsen op één lijn worden gesteld met „stationaire" opslag in een erkende opslagplaats; het transport zou immers niet afdoen aan het feit dat de waar aan de markt onttrokken blijft, zodat dus geen afbreuk wordt gedaan aan het doel van de subsidie. Het zou derhalve niet terzake doen, of de opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat dan wel in verschillende Lid-Staten zijn gelegen. Artikel 3 van verordening nr. 1358/77 zou op dit punt geen beperkingen bevatten en dit zou evenmin het geval zijn bij het begrip „opslag".

Desgevraagd door het Verwaltungsgericht, verklaarde de Commissie dat het juist is om gedurende de opslagperiode transporten tussen erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat toe te staan, doch transporten tussen erkende opslagplaatsen in verschillende Lid-Staten niet. Ook wanneer deze opvatting juist zou zijn, meent de verwijzende rechter dat de regeling van artikel 11 van verordening nr. 1998/78 onwettig is, omdat een passende machtigingsgrondslag daarvoor ontbreekt. Een dergelijke grondslag is enkel te vinden in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1358/77 van de Raad, volgens hetwelk de Commissie, in afwijking van lid 1 van dit artikel, gemachtigd is „in bijzondere omstandigheden" speciale maatregelen te nemen voor suiker die zich op transport bevindt. Overigens valt niet in te zien, aldus de verwijzende rechter, waarom transporten tussen erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat „dus" („daher") op overeenkomstige wijze zouden moeten worden behandeld als suiker die op transport is vanuit de Franse overzeese departementen.

De verwijzingsbeschikking is op 8 januari 1982 ter griffie van het Hof ingekomen.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de firma Wagner, vertegenwoordigd door K. Landry van het advocatenkantoor F. Modest c.s. te Hamburg; de BALM, vertegenwoordigd door E. Schaller als gemachtigde; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Hilf, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan, en de zaak krachtens artikel 95 leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering naar de Eerste kamer te verwijzen, nu geen van de Lid-Staten of instellingen heeft verzocht de zaak in voltallige zitting te beslissen.

## II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

### *1. Opmerkingen van de firma Wagner*

De firma Wagner is van mening, dat uit artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1998/78 volgt, dat suiker die tussen erkende opslagplaatsen onderweg is, is „opgeslagen in een opslagplaats". Deze

bepaling is in de eerste plaats bedoeld als uitlegging van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1358/77. Zij berust niet op het tweede lid van artikel 3 van deze verordening, dat de grondslag is voor artikel 10 van verordening nr. 1998/78 (dat betrekking heeft op rietsuiker uit de Franse overzeese departementen, die over zee onderweg is) en alleen ziet op transporten „naar" en niet „tussen" erkende opslagplaatsen.

In artikel 1, sub 4, van verordening nr. 2671/81 is het transport tussen twee erkende opslagplaatsen gelijk gesteld met de opslag zelf, ongeacht of de opslagplaatsen in verschillende Lid-Staten dan wel in een zelfde Lid-Staat zijn gelegen. Op dezelfde wijze moet ook de litigieuze bepaling van verordening nr. 1998/78 worden uitgelegd. Iedere andere uitlegging zou in strijd komen met het algemene verbod van willekeur en het discriminatieverbod, terwijl er geen enkele rechtvaardigingsgrond bestaat om de twee gevallen verschillend te behandelen.

Derhalve gaat de firma Wagner slechts subsidiair op de overige vragen in.

Het in de tweede vraag opgeworpen vraagstuk komt erop neer, of het voordeel dat reeds in 1979 — in Wagners opvatting onrechtmatig — aan handelaren is toegekend wier suiker zich op transport bevond tussen twee erkende opslagplaatsen in dezelfde Lid-Staat en die derhalve ten onrechte zijn bevoordeeld, alsnog kan worden teruggevorderd. Indien de inbreuk op het beginsel van gelijke behandeling niet achteraf kan worden hersteld door terugvordering van het ten onrechte toegekende voordeel, blijft als enige mogelijkheid over, dit voordeel achteraf ook toe te kennen aan de benadeelde handelaren. Mocht het Hof deze zienswijze niet delen, dan zou dat betekenen dat het probleem van de compensatie en de opheffing van deze discriminatie alleen maar wordt verplaatst naar een tegen de Commissie in te stellen schadevergoedingsprocedure.

Wat de derde vraag betreft, kan Wagner niet volgen waarom een zelfde regeling als voor in de Franse overzeese departementen vervaardigde suiker „dus" ook voor transporten tussen erkend opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat moet gelden, zoals in de tiende overweging van verordening nr. 1998/78 wordt gesteld. Indien de bijzondere omstandigheden die het nemen van speciale maatregelen als bedoeld in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1358/77, voor de Franse overzeese departementen rechtvaardigen, moeten worden geacht verband te houden met de grotere afstand en de langere duur van het transport, had het de voorkeur verdiend om de voor deze departementen getroffen regeling eveneens toe te passen op transporten tussen erkende opslagplaatsen in verschillende Lid-Staten. Het is derhalve onjuist om op grond van de regeling voor deze departementen te concluderen dat de opslagkosten alleen moeten worden terugbetaald voor transporten waarbij geen intracommunautaire grens wordt overschreden.

Wat de vierde vraag betreft, is Wagner van mening, dat het op overschrijding van een intracommunautaire grens gebaseerde onderscheid tussen de twee soorten van transport niet relevant is, omdat de suiker in beide gevallen gelijkelijk aan de markt is onttrokken. Bevoordeling van transporten binnen een Lid-Staat boven transporten van de ene Lid-Staat naar de andere is onverenigbaar met de doelstellingen van een gemeenschappe-

lijke markt. Bij intracommunautaire transporten zijn er zelfs extra controlemogelijkheden door de in- en uitvoerformaliteiten (vrachtbrief, formulier T2). Door de litigieuze bepaling worden het handelsverkeer tussen Lid-Staten en de ondernemingen die zich met dat handelsverkeer bezighouden, derhalve zonder gegronde reden benadeeld ten opzichte van handelsondernemingen en suikerfabrikanten wier werkterrein zich tot één Lid-Staat beperkt, ondanks het feit dat beide groepen op de gemeenschappelijke suikermarkt met elkaar concurreren en wat kosten betreft, in dezelfde situatie verkeren.

*2. Opmerkingen van de BALM*

De BALM herinnert eraan, dat de verevening van de opslagkosten van suiker is bedoeld om tot een gelijkmatige afzet van suiker tijdens het gehele verkoopseizoen te komen. Bovendien strekt zij ter financiering van de nog niet verkochte en bij de fabrikanten, gespecialiseerde suikerhandelaren en andere rechthebbenden opgeslagen suiker. Daarmee kan gedurende het gehele verkoopseizoen een stabiel prijsniveau worden bereikt en massale verkoop aan de interventiebureaus worden voorkomen (zie de overwegingen van verordening nr. 3330/74). De vereveningsregeling moet derhalve zo restrictief mogelijk worden toegepast. Uit de wederzijdse afhankelijkheid tussen de opslagkostenvergoeding en de bijdrage volgt, dat deze vergoeding niet moet worden toegekend wanneer door de afzet van de suiker de bijdrageplicht is ontstaan (zie de tiende overweging van verordening nr. 1358/77 en artikel 1, sub 4, van verordening nr. 2671/81. Artikel 12 van verordening nr. 1998/78 geeft nauwkeurig aan, in welke gevallen de bijdrage is verschuldigd. Hiertoe behoort onder meer de uitslag van suiker uit de fabriek waar deze is vervaardigd, voor zover de suiker niet naar een erkende opslagplaats van de fabrikant van deze suiker in dezelfde Lid-Staat wordt overgebracht. Uit de bescheiden van de firma Wagner blijkt, dat zij de suiker in Frankrijk had gekocht van de firma Lanvin te Dijon en naar Duitlsand had getransporteerd, zodat in casu sprake is van afzet van suiker en niet enkel van overbrenging in de zin van artikel 12, lid 1, sub b, tweede zin, van voornoemde verordening. Bij deze afzet van opgeslagen suiker aan een andere onderneming kan niet meer worden gesproken van opslag, en nog minder van „opslag in een opslagplaats" in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1358/77. Aangezien de interventiebureaus vanaf 1 juli 1968 verplicht zijn de hun door de fabrikanten aangeboden suiker te kopen, heeft de terugbetaling van de opslagkosten eveneens ten doel interventie in de vorm van aankopen geheel of gedeeltelijk te voorkomen (zie de twaalfde overweging van verordening nr. 750/68 van de Raad van 18 juni 1968 houdende de algemene voorschriften inzake de verevening van de opslagkosten in de sector suiker, PB L 137 van 1968, blz. 4).

De BALM betoogt dat het transport binnen een zelfde Lid-Staat, dat voor vergoeding in aanmerking komt, en grensoverschrijdend transport waarvoor zulks niet geldt, vanwege de definitieve bestemming bij verkoop verschillend moeten worden beoordeeld. Volgens de zesde overweging van verordening nr. 1358/77 en de vijfde, twaalfde en dertiende overweging van verordening nr. 1998/78 moeten de Lid-Staten de nodige

controles kunnen uitvoeren. Bij grensoverschrijdend transport kunnen de Lid-Staten niet meer of alleen onder moeilijker omstandigheden aan hun controleplicht voldoen. Nagegaan moet worden of aan de voorwaarden voor het ontstaan van de aanspraak op terugbetaling van de opslagkosten — die van verscheidene factoren afhangt — is voldaan. De vergoeding hangt onder meer ervan af, of de waar in een andere Lid-Staat is vervaardigd door een onderneming die over een basisquotum beschikt, bij de onderneming of in een erkende opslagplaats opgeslagen is geweest, en of de aanvrager in voorkomend geval in het buitenland daadwerkelijk eigenaar van de waar is geworden. Het is dus niet voldoende dat grensoverschrijdend transport aan de grens eventueel ook door middel van vrachtbrieven of T2-formulieren kan worden gecontroleerd. Wat de terugbetaling van opslagkosten betreft, onderhouden de interventiebureaus van de Lid-Staten onderling geen bijzondere, vlot verlopende contacten die hier te pas zouden kunnen komen. Vooral omdat de controles terzake van de opslagkostenvergoeding ter plaatse worden verricht door middel van inspectie van opslagplaatsen en onderzoek van de boekhouding van de aanvrager, blijven zij beperkt tot iedere Lid-Staat afzonderlijk, zodat er geen mogelijkheid bestaat in andere Lid-Staten controles te verrichten. De BALM kan overigens niet inzien, dat er sprake zou zijn van onrechtmatige toekenning van een marktvoordeel, waardoor ten detrimente van de overige marktdeelnemers inbreuk wordt gemaakt op het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, tweede zin, EEG-Verdrag of op het verbod van willekeur. Opslagkosten worden, zoals gezegd, niet vergoed wanneer het doel van de subsidie tengevolge van verkoop niet meer kan worden bereikt. In tal van arresten, laatstelijk in de zaak 77/81 (Zuckerfabrik Franken, Jurispr. 1982, blz. 681), heeft het Hof verklaard dat inachtneming van het doel van de subsidie een voorwaarde is voor de toekenning van een marktvoordeel. Volgens vaste rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht wordt, indien de rechtstoestand de verlangde behandeling niet dwingend voorschrijft, het beginsel van gelijke behandeling ook dan niet geschonden wanneer die behandeling in andere, overeenkomstige gevallen wel is toegestaan zonder dat de objectieve rechtstoestand daartoe noopte. Wagner kan geen aanspraak maken op gelijke behandeling wanneer deze onterecht zou zijn.

Een soortgelijke regeling als voor suiker uit de Franse overzeese departementen geeft artikel 11 van verordening nr. 1998/78 voor suikerfabrikanten die binnen de Lid-Staat waar zij zijn gevestigd, van hun fabriek afkomstige suiker naar een buitenlandse opslagplaats of tussen twee buitenlandse opslagplaatsen transporteren. Deze verrichting, die vooral tijdens de verwerkingsperiode (campagne) noodzakelijk is, wordt niet beschouwd als afzet in de zin van artikel 12 van voornoemde verordening en heeft derhalve ook geen heffing van de opslagkostenbijdrage tot gevolg. Verdere uitbreiding van de in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1385/77 genoemde machtiging dan tot de bestaande uitzonderingen ware niet in overeenstemming met de eigenlijke zin van de opslagkostenvergoeding en niet gerechtvaardigd met het oog op de daaraan verbonden extra kosten, die tot een verhoging van de consumentenprijs zouden leiden, en de meer dan redelijke administratieve inspanning die zulks zou vergen.

Op grond van het voorgaande concludeert de BALM, dat het feit dat transporten tussen erkende opslagplaatsen

binnen dezelfde Lid-Staten wel, en transporten tussen erkende opslagplaatsen in verschillende Lid-Staten niet voor vergoeding in aanmerking komen, geen discrimatie in de zin van artikel 40, lid 3, tweede zin, EEG-Verdrag of willekeur vormt.

*3. Opmerkingen van de Commissie*

De Commissie begint met een bespreking van de regelingen in de context waarvan het hoofdgeding moet worden gesitueerd. Het ging erom de vereveningsregeling een zodanige vorm te geven, dat interventieaankopen zoveel mogelijk werden beperkt. Tevens moest ervoor worden gezorgd dat de regeling met het oog op dit doel zo restrictief mogelijk was, teneinde de vereveningskosten zo laag mogelijk te houden, aangezien de vergoeding wordt gefinancierd door de bijdrageplichtigen en geen gemeenschapssubsidie is. Bij deze taak, die de Raad haar had opgedragen, moest de Commissie ook rekening houden met de praktische hanteerbaarheid van de regeling en met name met de controlemogelijkheden, om een verantwoord evenwicht te handhaven tussen de daaraan voor de nationale organen verbonden administratieve kosten en het nagestreefde doel. Basisverordening nr. 3330/74 voorziet enkel in een forfaitaire vergoeding van de opslagkosten. Tegen deze achtergrond moeten de bepalingen worden gezien waarbij de kring van rechthebbenden op de vergoeding wordt beperkt tot fabrikanten en groothandelaren, alsook het besluit van de Commissie de vergoedingsregeling niet uit te breiden tot grensoverschrijdende transporten van geringe omvang.

De Commissie wijst erop, dat artikel 3 van verordening nr. 1358/77 een principieel onderscheid maakt tussen opslag in een erkende opslagplaats bij het begin en aan het einde van de maand (lid 1) en transporten die op het einde van de maand worden verricht (lid 2). Dit onderscheid berust op het stelsel van forfaitaire vergoeding, dat blijkens artikel 4 uitgaat van het gemiddelde van de bij het begin en aan het einde van de maand opgeslagen hoeveelheden. Als een hoeveelheid suiker de opslagplaats vóór het einde van de maand verlaat, is de helft van de maandelijkse vergoeding verschuldigd. Dit geldt ook wanneer een hoeveelheid suiker vóór het einde van de maand wordt opgeslagen. Transporten die aan het einde van de maand onderweg zijn, behoren evenwel niet tot de bij het begin en aan het einde van de maand opgeslagen hoeveelheid. Voor de berekening van de voor deze transporten verschuldigde vergoeding moest derhalve een bijzondere regeling worden getroffen. De Raad heeft de Commissie gemachtigd om in voorkomend geval „speciale maatregelen" te nemen, hetgeen ook voor uitzonderlijke gevallen als deze geldt. Uit de opzet van de regeling blijkt dat suiker die zich bij de overgang van de ene maand naar de andere op transport bevindt, niet wordt beschouwd als te zijn opgeslagen „in een opslagplaats" in de zin van artikel 3, lid 1, van de verordening van de Raad; deze suiker voldoet met andere woorden niet aan de in de prejudiciële vraag sub a genoemde voorwaarden.

De Commissie was en is slechts bekend met enkele zeldzame gevallen waarin een opslagkostenvergoeding voor grensoverschrijdende transporten is aangevraagd. Tot op heden is zij enkel door de BALM en alleen terzake van Wagners aanvragen benaderd. Van februari tot december 1979 heeft Wagner bij de BALM aanvragen voor in totaal slechts DM 4 240,92 ingediend voor grensoverschrijdende transporten van 4 120 ton suiker. Vergelijkt men dit bedrag met de totale kosten van de opslagvergoeding, die in 1979 in de Bondsrepubliek Duitsland

DM 160 713 000 bedroegen, dan blijkt het betrekkelijk geringe belang dat de onderhavige transporten vertegenwoordigen (namelijk 0,0026 %). Bovendien gaat het risico van interventie dat moet worden tegengegaan, hoofdzakelijk uit van de fabrikanten: weliswaar hebben ook handelaren recht op interventie, maar wanneer zij bepaalde hoeveelheden aankopen tegen een hogere prijs dan de interventieprijs, is het risico van interventie praktisch nihil, omdat zij verwachten de aangekochte waar tegen hogere prijzen te kunnen verkopen.

Een grensoverschrijdend transport dat bij de overgang van de ene maand naar de andere wordt verricht, brengt voor de administratie onevenredig hoge kosten mede. De opslagplaats van vertrek en de opslagplaats van bestemming vallen immers onder de bevoegdheid van verschillende instanties. Verder bestaat er geen enkele vorm van samenwerking, aangezien dergelijke gevallen zich weinig voordoen. Om hun controletaak goed te verrichten, dienen de bij aankomst van het transport en voor de betaling van de vergoeding over de fictieve voorraad bij het begin van de maand bevoegde instanties na te gaan of de handelaar eigenaar van de waar is geworden, het tijdstip vast te stellen waarop de handelaar eigenaar is geworden wanneer hij tevens aanspraak maakt op een vergoeding voor de afgelopen maand, en te controleren of de suiker in het land van herkomst in een erkende opslagplaats was opgeslagen. Uit de vervoersdocumenten valt dit alles niet af te lezen. Daarentegen blijkt er wel uit, dat het transport op het einde van de maand heeft plaatsgehad. De instanties die met het beheer van de suikermarkt zijn belast, kunnen zeker wel de benodigde inlichtingen en documenten van de terzake bevoegde buitenlandse instanties verkrijgen, hetgeen hen in staat zou stellen een volledige controle te verrichten, doch de Commissie is van oordeel dat de kosten die zulks voor de administratie zou meebrengen, in geen verhouding staan tot in de praktijk betrekkelijk onbetekenende transacties. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat men transporten die niet voor het einde van de maand zijn voltooid, in het algemeen kan vermijden wanneer de opslagkostenvergoeding een aanzienlijk bedrag uitmaakt.

Indien het Hof de litigieuze bepaling onverenigbaar zou verklaren met het beginsel van gelijke behandeling, zou de juridische situatie daardoor niet onmiddellijk worden gewijzigd. De nationale instanties zijn noch bevoegd noch verplicht de in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1998/78 bedoelde vergoeding ook aan de benadeelde handelaars uit te betalen. Gelijk het Hof verklaarde in zijn arrest van 19 oktober 1977 (gevoegde zaken 117/76 en 16/77, Ruckdeschel, Jurispr. 1977, blz. 1753), is de Commissie in een dergelijk geval gehouden de nodige maatregelen te nemen om de onwettige situatie op te heffen. Dit kan op verscheidene manieren gebeuren. De Commissie kan bijvoorbeeld ook aan handelaren die tot nog toe zijn benadeeld, een vergoeding toekennen bij een verordening met terugwerkende kracht, indien zij meent dat een dergelijke uitbreiding van de kring van rechthebbenden met het stelsel in overeenstemming is. Ook kan zij individuele maatregelen nemen om de benadeelden schadeloos te stellen of ook andere regelingen treffen. De vorm van

de rechtsbescherming die aan verzoekster ter beschikking staat, is uiteindelijk afhankelijk van de maatregelen die de Commissie neemt. Zolang deze niets heeft gedaan, heeft verzoekster in elk geval geen enkele aanspraak op vergoeding van de opslagkosten op grond van het beginsel van gelijke behandeling. Rechtsbescherming kan verzoekster alleen verkrijgen via een vordering wegens niet-contractuele aansprakelijkheid.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 16 september 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de firma Wagner, vertegenwoordigd door K. Landry, advocaat te Hamburg, de BALM, vertegenwoordigd door E. Grobosch, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Hilf.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 14 oktober 1982 conclusie genomen.

## In rechte

1 Het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main heeft bij beschikking van 8 oktober 1981, ingekomen ten Hove op 8 januari 1982, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en eventueel de geldigheid van verordening nr. 1358/77 van de Raad van 20 juni 1977 houdende de algemene voorschriften inzake verevening van de opslagkosten in de sector suiker (PB L 156 van 1977, blz. 4), en van verordening nr. 1998/78 van de Commissie van 18 augustus 1978 houdende vaststelling van de wijze van toepassing van de vereveningsregeling voor opslagkosten in de sector suiker (PB L 231 van 1978, blz. 5) zulks in verband met het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag.

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een geding tussen de firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel en het Duitse interventiebureau, de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM).

3 Verordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 359 van 1974, blz. 1), bepaalt in artikel 8, dat de opslagkosten voor bepaalde soorten suiker, verkregen uit in de Gemeenschap geoogste suikerbieten of in de Gemeenschap geoogst suikerriet, door de Lid-Staten forfaitair worden vergoed. Verordening nr. 1358/77, die in de plaats is gekomen van verordening nr. 750/68 van de Raad van 18 juni 1968 (PB L 137 van 1968, blz. 4), bepaalt in artikel 3, lid 1, dat terugbetaling plaatsvindt voor suiker die is opgeslagen in

een opslagplaats die erkend is door de Lid-Staat waar zij is gelegen. Ingevolge lid 2 van dit artikel kunnen in bijzondere omstandigheden overeenkomstig de procedure van artikel 36 van verordening nr. 3330/74 — de zogenoemde procedure van het comité van beheer — speciale maatregelen worden genomen voor suiker die zich aan het begin van de in artikel 4, lid 2, bedoelde periode op transport bevindt.

4 Artikel 4, lid 1, bepaalt dat het bedrag van de terugbetaling wordt berekend op basis van de maandelijkse overzichten van de opgeslagen hoeveelheden. De in aanmerking te nemen hoeveelheid is volgens lid 2 van dit artikel gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van de hoeveelheden die bij het begin en aan het einde van de betrokken maand zijn opgeslagen.

5 Artikel 10 van verordening nr. 1998/78 luidt:

„1. Voor rietsuiker uit de Franse overzeese departementen, die de eerste van een maand om 0.00 uur over zee onderweg is en bij aankomst in een erkende opslagplaats wordt opgeslagen, worden de opslagkosten vergoed.

...

2. Voor de in lid 1 bedoelde suiker wordt de vergoeding evenwel beperkt tot een periode gelijk aan driekwart van een maand".

6 Artikel 11 van deze verordening bepaalt:

„1. De vergoeding van de opslagkosten wordt toegekend aan de rechthebbende voor ruwe suiker of witte suiker die de eerste van een maand om 0.00 uur op een andere manier dan bedoeld in artikel 10 in een Lid-Staat onderweg is van een erkende opslagplaats naar een andere erkende opslagplaats in dezelfde Lid-Staat.

2. Bij de berekening van de in artikel 4, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1358/77 bedoelde hoeveelheid waarvoor de opslagkosten worden vergoed, wordt de in lid 1 bedoelde suiker verondersteld om 24.00 uur van de laatste dag van een maand nog in de opslagplaats van vertrek aanwezig te zijn en om 0.00 uur van de eerste dag van de daaropvolgende maand reeds in de opslagplaats van aankomst te zijn opgeslagen".

7 Verzoekster in het hoofdgeding diende verzoeken in om vergoeding van haar opslagkosten voor hoeveelheden suiker, die zij bij een onderneming in Frankrijk had gekocht en die zich op de laatste dag van de betrokken maand op transport bevonden van een erkende opslagplaats in Frankrijk naar een erkende opslagplaats in de Bondsrepubliek Duitsland. De bevoegde Duitse instantie, de BALM, wees de aanvragen af op grond dat ingevolge artikel 11 van verordening nr. 1998/78 slechts die waren in aanmerking kunnen worden genomen, die onderweg zijn van een erkende opslagplaats naar een andere erkende opslagplaats in een zelfde Lid-Staat.

8 Het geschil werd voor het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main gebracht, dat van oordeel is dat, naar de letter van verordening nr. 1358/77, de vergoeding enkel kan worden toegekend voor suiker die uit de markt is genomen onder vergelijkbare omstandigheden als bij opslag door de staat. Het heeft derhalve het Hof de navolgende vragen ter prejudiciële beslissing voorgelegd:

„1. Is suiker die zich op transport bevindt tussen een erkende opslagplaats als bedoeld in artikel 3, lid 1, eerste alinea van verordening (EEG) nr. 1358/77 van de Raad van 20 juni 1977 houdende de algemene voorschriften inzake verevening van de opslagkosten in de sector suiker en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 750/68 (PB L 156 van 1977, blz. 4), en een andere erkende opslagplaats, „opgeslagen in een opslagplaats" in de zin van genoemde bepaling, ook wanneer de twee opslagplaatsen zich in verschillende Lid-Staten bevinden?

Zo neen,

2. Verlangt het algemene verbod van willekeur of het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, dat wanneer een bepaalde handelaar in strijd met het recht een voordeel ontvangt, de daardoor benadeelde handelaar tenminste even lang een overeenkomstig voordeel ontvangt?

Zo ja,

3. Wordt de bijzondere regeling van artikel 11, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1998/78 van de Commissie van 18 augustus 1978 houdende vaststelling van de wijze van toepassing van de vereveningsregeling voor opslagkosten in de sector suiker (PB L 231 van 1978, blz. 5), gedekt door de machtiging van artikel 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1358/77 van de Raad van 20 juni 1977?

Zo neen,

4. Vormt de alsdan onwettige bevoordeling van transporten tussen erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat ten opzichte van transporten tussen erkende opslagplaatsen in verschillende Lid-Staten, dan een discriminatie in de zin van artikel 40, lid 3, tweede zin, EEG-Verdrag, of levert zij althans schending op van het op gemeenschappelijke rechtsbeginselen berustende algemene verbod van willekeur?"

9 Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of suiker die zich op transport bevindt van een erkende opslagplaats naar een andere erkende opslagplaats, moet worden geacht te zijn „opgeslagen in een opslagplaats" in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1358/77. Verzoekster in het hoofdgeding betoogt, dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1998/78 van de Commissie niet gebaseerd kan zijn op artikel 3, lid 2, van de verordening van de Raad. Laatstgenoemde bepaling zou de grondslag vormen van artikel 10 van de verordening van de Commissie, dat betrekking heeft op suiker uit de Franse overzeese departementen, en zou derhalve niet kunnen dienen als grondslag voor artikel 11, lid 1. Dit zou slechts uitlegging geven aan artikel 3, lid 1, van de verordening van de Raad, en wel deze, dat suiker die zich op transport bevindt tussen twee erkende opslagplaatsen, in beginsel is te beschouwen als te zijn „opgeslagen in een opslagplaats".

10 Het is juist, dat volgens de tiende overweging van de considerans van verordening nr. 1998/78 „op grond van artikel 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1358/77 in bijzondere omstandigheden speciale maatregelen kunnen worden genomen voor suiker die aan het begin van een maand onderweg is; dat deze bijzondere omstandigheden aanwezig zijn voor in de Franse overzeese departementen voortgebrachte ruwe suiker, aangezien bijna de gehele produktie niet ter plaatse wordt verbruikt; dat in verband met de grote afstand tussen deze departementen en Europa het vervoer verscheidene weken in beslag neemt; dat derhalve in de regel niet kan worden voorkomen dat deze suiker de eerste dag van de kalendermaand onderweg is; ... dat voor het vervoer van suiker tussen twee erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat een regeling moet worden ingesteld die mutatis mutandis gelijk is aan die welke geldt voor rietsuiker uit de Franse departementen." Deze overweging kan inderdaad de indruk wekken, dat naar de mening der Commissie de verordening van de Raad haar enkel de bevoegdheid gaf speciale maatregelen te nemen voor suiker uit de Franse overzeese departementen, en dat zij zich verplicht achtte deze bevoegdheid op overeenkomstige wijze te gebrui-

ken ten aanzien van suiker die zich op transport bevindt tussen twee erkende opslagplaatsen.

11 Beziet men echter de oudere verordeningen, dan blijkt dit niet het geval te zijn. Verordening nr. 750/68 van de Raad van 18 juni 1968 (PB L 137 van 1968, blz. 4) bevat algemene voorschriften inzake verevening van de opslagkosten in de sector suiker. Artikel 3, lid 1, van deze verordening bepaalt, dat terugbetaling plaatsvindt voor suiker die is opgeslagen in een opslagplaats welke is erkend door de Lid-Staat waar zij gelegen is. Ingevolge lid 1, tweede alinea, van hetzelfde artikel kunnen in bijzondere omstandigheden speciale maatregelen worden genomen voor suiker die zich aan het begin van een maand op transport bevindt.

12 Deze laatste bepaling heeft evenals de overeenkomstige bepaling van verordening nr. 1358/77 een algemene inhoud en bevat geen enkele beperking ten aanzien van de omstandigheden die naar hun aard als „bijzonder" zijn aan te merken. De Commissie heeft daarvan gebruik gemaakt in haar verordening nr. 442/70 van 9 maart 1970 houdende vaststelling van de wijze van toepassing van het systeem van compensatie van opslagkosten in de sector suiker (PB L 55 van 1970, blz. 10), door in artikel 5 hiervan bepalingen op te nemen die vergelijkbaar zijn met die van artikel 10 van verordening nr. 1998/78.

13 In de considerans van haar verordening nr. 1688/74 van 28 juni 1974 (PB L 176 van 1974, blz. 5) constateerde de Commissie, dat het dienstig was, voor suiker die de eerste van een kalendermaand om 0.00 uur onderweg is vanaf een in een Lid-Staat erkende opslagplaats en die bij aankomst in een andere erkende opslagplaats van dezelfde Lid-Staat wordt opgeslagen, een regeling toe te passen die overeenkomt met die welke in verordening nr. 442/70 is voorzien voor rietsuiker uit de Franse overzeese departementen. De verordening voegt derhalve aan verordening nr. 442/70 een nieuw artikel 5 bis toe, van in wezen dezelfde werking als artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1998/78.

14 De Commissie blijkt dus voor de beide genoemde doelen van de vorenomschreven bevoegdheid gebruik te hebben gemaakt nog voordat de Raad haar

bij verordening nr. 1358/77 uitdrukkelijk machtigde gelijkluidende speciale maatregelen te nemen. Hieruit moet worden geconcludeerd, dat deze machtiging niet moet worden opgevat in de enge zin die verzoekster in het hoofdgeding eraan wenst te geven, doch aldus, dat zij de artikelen 10 en 11, lid 1, van verordening nr. 1998/78 rechtvaardigt.

15 Artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1998/78 vindt bijgevolg zijn rechtsgrondslag in artikel 3, lid 2, van de verordening van de Raad en mag niet, gelijk verzoekster in het hoofdgeding meent, worden opgevat als een loutere uitlegging van artikel 3, lid 1, van de verordening van de Raad in die zin, dat suiker die zich op transport tussen twee erkende opslagplaatsen bevindt, in beginsel is te beschouwen als te zijn „opgeslagen in een opslagplaats".

16 Mitsdien moet de eerste vraag ontkennend en de derde vraag bevestigend worden beantwoord.

17 Met de twee andere vragen wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1998/78 het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag of het in het gemeenschapsrecht verankerde algemene non-discriminatiebeginsel schendt, en zo ja, welke de rechtsgevolgen van een dergelijke schending zijn.

18 Artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag heeft betrekking op de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkt, daaronder begrepen regelingen inzake opslag; de tweede alinea ervan bepaalt, dat de gemeenschappelijke ordening elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap moet uitsluiten. Volgens 's Hofs rechtspraak is er sprake van discriminatie wanneer gelijke situaties verschillend of verschillende situaties gelijk worden behandeld.

19 Dit is hier echter niet het geval, ook al lijkt het in tegenspraak met het begrip van de ene markt wanneer opslagkosten wel worden vergoed voor suiker die zich op transport bevindt tussen twee erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat, doch niet voor suiker die onderweg is tussen twee erkende opslag-

plaatsen in verschillende Lid-Staten. Dit verschil in behandeling berust echter op objectief gerechtvaardigde controlevereisten. De verordening van de Raad beklemtoont de noodzaak van controles en bepaalt derhalve, dat de terugbetaling normalerwijze geschiedt door de Lid-Staat waar de opgeslagen suiker zich bevindt.

20 De Commissie wijst er terecht op, dat de controles die noodzakelijk zouden zijn indien de opslagkostenvergoeding ook voor grensoverschrijdende transporten werd toegekend, onevenredig veel inspanning van de administratie zouden vergen. Omdat de opslagplaatsen van vertrek en aankomst in het ressort van verschillende instanties zouden liggen en een regeling voor de coördinatie van de noodzakelijke controles ontbreekt, zou de bevoegde instantie in het land van aankomst moeten onderzoeken of de handelsonderneming eigenaar van de waar is, wanneer zij — indien zij ook vergoeding over het eind van de maand met betrekking tot de opslagplaats van vertrek vraagt — eigenaar geworden is, en of de suiker in het land van vertrek in een erkende opslagplaats was opgeslagen.

21 Uit het voorgaande volgt, dat de situatie van suiker die zich bij het begin van de maand op transport bevindt tussen twee erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat, niet vergelijkbaar is met het geval dat de opslagplaatsen in verschillende Lid-Staten zijn gelegen. Daar de ongelijkheid van de twee situaties dus een verschil in behandeling kan rechtvaardigen, levert dit verschil in behandeling geen naar gemeenschapsrecht verboden discriminatie op.

22 Mitsdien moeten de tweede en de vierde vraag aldus worden beantwoord, dat het geen naar gemeenschapsrecht verboden discriminatie oplevert wanneer de opslagkosten wel worden vergoed voor suiker die zich bij het begin van de maand op transport bevindt tussen twee erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat, doch niet voor suiker die onderweg is tussen twee erkende opslagplaatsen die in verschillende Lid-Staten gelegen zijn.

## Kosten

23 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor ver-

goeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main bij zijn beschikking van 8 oktober 1981 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Suiker die zich op transport bevindt tussen een erkende opslagplaats en een andere erkende opslagplaats, is niet te beschouwen als te zijn „opgeslagen in een opslagplaats" in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1358/77 van de Raad van 20 juni 1977.**

2. **De bijzondere regeling van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1998/78 van de Commissie van 18 augustus 1978 wordt gedekt door de machtiging van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1358/77.**

3. **Het levert geen naar gemeenschapsrecht verboden discriminatie op, wanneer de opslagkosten wel worden vergoed voor suiker die zich bij het begin van de maand op transport bevindt tussen twee erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat, doch niet voor suiker die onderweg is tussen twee erkende opslagplaatsen die in verschillende Lid-Staten gelegen zijn.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 februari 1983.

De griffier

P. Heim

De president van de Eerste kamer

A. O'Keeffe