CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 14 OKTOBER 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main heeft krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof de volgende vragen 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?"

De achtergrond van de vragen is deze. Bij artikel 8 van verordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 (PB L 359 van 1974, blz. 1) was een regeling ingevoerd voor de terugbetaling door de Lid-Staten van de opslagkosten van suiker, vervaardigd uit grondstoffen van communautaire oorsprong. De algemene voorschriften voor de terugbetaling werden vastgesteld bij verordening nr. 1358/77, waarvan artikel 1 bepaalt, dat de opslagkosten in beginsel worden terugbetaald door de Lid-Staat op wiens grondgebied de produkten zijn opgeslagen. Artikel 4 van deze verordening bepaalt, dat het bedrag van de terugbetaling wordt berekend op basis van de maandelijkse overzichten van de opgeslagen hoeveelheden, waarbij de voor een

1 — Vertaald uit het Engels.

maand in aanmerking te nemen hoeveelheid gelijk is „aan het rekenkundig gemiddelde van de hoeveelheden die bij het begin en aan het einde van de betrokken maand zijn opgeslagen." Volgens artikel 3, lid 2, kunnen in bijzondere omstandigheden speciale maatregelen worden genomen voor suiker die zich aan het begin van de betrokken maand op transport bevindt. Deze maatregelen zijn vervat in de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 1998/78 van de Commissie. Ingevolge artikel 10 worden de opslagkosten vergoed voor rietsuiker uit de Franse overzeese departementen, die de eerste van een maand om 0.00 uur overzee onderweg is. Ingevolge artikel 11 moeten de opslagkosten worden vergoed voor suiker „die de eerste van de maand om 0.00 uur ... in een Lid-Staat onderweg is van een erkende opslagplaats naar een andere erkende opslagplaats in dezelfde Lid-Staat."

In 1979 verzocht de Duitse firma Wagner om vergoeding van haar opslagkosten voor suiker die zij van een in Dijon gevestigde Franse onderneming had gekocht en die op de laatste dag van de betrokken maand onderweg was van een erkende opslagplaats in Frankrijk (kennelijk die van de producent) naar een erkende opslagplaats in Duitsland (kennelijk die van Wagner). De bevoegde Duitse instantie, de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, wees het verzoek af op grond dat ingevolge artikel 11 van verordening nr. 1998/78 alleen goederen die tussen erkende opslagplaatsen binnen een zelfde Lid-Staat onderweg waren, in aanmerking konden worden genomen. Hiertegen kwam Wagner in beroep bij het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, dat van oordeel was dat ingevolge verordening nr. 1358/77 alleen vergoeding kon worden toegekend voor suiker die aan de markt is onttrokken op vergelijkbare voorwaarden als bij opslag door de Staat. Het transport van suiker van de ene erkende opslagplaats naar de andere zou niet afdoen aan het feit dat de suiker aan de markt onttrokken blijft. Bijgevolg moest het transport tussen erkende opslagplaatsen op één lijn worden gesteld met stationaire opslag in een erkende opslagplaats, en dan deed het er volgens het Verwaltungsgericht niet toe, of de opslagplaatsen in een zelfde dan wel in verschillende Lid-Staten waren gelegen. Deze zienswijze wordt ook verdedigd door Wagner in haar bij het Hof ingediende opmerkingen.

De verordeningen bepalen nergens dat vergoeding van de opslagkosten afhankelijk is van het „aan de markt onttrokken zijn" van de suiker. Ook als het Verwaltungsgericht dit terecht als de grond voor de terugbetaling van opslagkosten zou kunnen beschouwen, hetgeen ik betwijfel, is het nog steeds de vraag of de suiker aan de gestelde voorwaarden voldoet.

In de considerans van verordening nr. 1358/77 wordt de klemtoon gelegd op de noodzaak van controles van de opgeslagen suiker waarvoor de vergoeding moet worden toegekend. Om deze reden moeten opslagplaatsen officieel erkend zijn. Volgens de algemene regel, neergelegd in artikel 3, lid 1, vindt terugbetaling plaats voor suiker „*opgeslagen* in een opslagplaats die erkend is door de Lid-Staat waar zij gelegen is". Het bedrag van de terugbetaling wordt berekend op basis van maandelijkse overzichten van de *opgeslagen* hoeveelheden (artikel 4, lid 1). Artikel 3, lid 1, laat zich niet uit over

suiker die onderweg is, en duidelijk is dat suiker die onderweg is, niet is „opgeslagen in een opslagplaats", onverschillig of de suiker zich op transport bevindt tussen twee erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat of in twee verschillende Lid-Staten.

Artikel 3, lid 2, behelst een machtiging om „in bijzondere omstandigheden" speciale maatregelen te nemen voor suiker die zich op transport bevindt. De artikelen 10 en 11 van verordening nr. 1998/78 hebben de twee bijzondere categorieën op het oog, die ik reeds noemde. Artikel 10 is hier niet relevant en artikel 11 geldt alleen voor suiker die onderweg is van een erkende opslagplaats en bij aankomst wordt opgeslagen in een andere erkende opslagplaats in dezelfde Lid-Staat. Blijkens deze bepalingen wordt suiker die onderweg is, niet geacht zich in een opslagplaats te bevinden; zij regelen uitdrukkelijk de vergoeding voor suiker die zich op transport bevindt. Zelfs indien deze bepalingen zouden uitgaan van de fictie dat de suiker zich in een opslagplaats bevindt, dan geldt dit alleen voor suiker die in dezelfde Lid-Staat onderweg is.

Het antwoord op de eerste vraag moet naar mijn mening dus ontkennend luiden.

De tweede vraag is in casu alleen van belang indien de derde vraag ontkennend en de vierde bevestigend wordt beantwoord; deze laatste zal ik daarom eerst bespreken.

De derde vraag betreft het probleem, in hoeverre de Commissie bevoegd was om artikel 11 van verordening nr. 1998/78 vast te stellen, de vierde het probleem of de bevoordeling van binnenlands vervoer — aangenomen dat dit onwettig is — een discriminerende of willekeurige behandeling oplevert.

De bevoegdheid om „speciale maatregelen" vast te stellen is, zoals gezegd, alleen toegekend voor het geval dat zich „bijzondere omstandigheden" voordoen. Of feiten als de onderhavige „bijzondere omstandigheden" in de zin van de verordening kunnen vormen, is een rechtsvraag, die dus door het Hof moet worden beslist. Doch binnen deze definitie staat het echter in hoofdzaak ter beoordeling of discretie van de Commissie, of de omstandigheden speciale maatregelen rechtvaardigen of vereisen, en welke dat dan moeten zijn.

In het onderhavige geval werden speciale maatregelen noodzakelijk geacht voor suiker uit de Franse overzeese departementen, aangezien bijna de gehele produktie wordt verscheept naar raffinaderijen in het Franse moederland en het vervoer verscheidene weken in beslag neemt. Wat de tussen opslagplaatsen in dezelfde Lid-Staat getransporteerde suiker betreft, zou zijn tegemoetgekomen aan de wensen van handelaren, in verband met de structuur van de handel en de noodzaak om de suiker, zolang hij nog niet is verkocht, van een opslagplaats naar een andere over te brengen. Met betrekking tot deze suiker kon de controle, waarvan het belang in de considerans van verordening nr. 1358/77 zo wordt beklemtoond, in voldoende mate worden gewaarborgd. Dit zou anders zijn bij grensoverschrijdend vervoer van suiker, ook wanneer het gaat om vervoer tussen erkende opslagplaatsen; het uitoefenen van het vereiste toezicht zou hier veel moeilijker en duurder zijn, vooral omdat het daarbij om kleine hoeveelheden gaat.

Op het eerste gezicht lijkt het verschil — in de moeilijkheidsgraad van de controle — tussen de twee situaties wellicht overdreven te zijn voorgesteld, niet in het minst wegens de kennelijk zeer geringe hoeveelheid suiker die de grenzen

passeert (zelfs wanneer deze niet zo klein is als de Commissie beweert) alsook wegens het bepaalde in artikel 16, lid 2, van verordening nr. 1998/78 (betreffende maatregelen inzake de vergoeding voor suiker die in een Lid-Staat is geproduceerd en in een andere wordt opgeslagen).

Bovendien is erop gewezen dat de beperking tot transport tussen twee erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat niet meer bestaat sinds de wijziging van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1998/78 bij verordening nr. 2671/81 van 14 september 1981 (PB L 262 van 1981, blz. 17). Transport tussen twee erkende opslagplaatsen is voldoende. Er is evenwel een andere beperking voor in de plaats gekomen, doordat de opslagkosten alleen worden terugbetaald „voor zover de bijdrageplicht nog niet is ontstaan". Hiermee zijn alle gevallen waarin de suiker is verkocht, van vergoeding uitgesloten, hetgeen, als ik de Commissie goed begrijp, voor de meeste gevallen geldt omdat de suiker gewoonlijk reeds verkocht is wanneer hij een landsgrens passeert. Wanneer de suiker eigendom blijft van dezelfde handelaar, is controle eenvoudiger dan in geval van verkoop, en in het laatste geval waren de grootste moeilijkheden gerezen indien artikel 11 ook op in verschillende Lid-Staten gelegen opslagplaatsen van toepassing was geweest.

Ondanks de kracht van de geuite kritiek, ben ik uiteindelijk van mening dat de Commissie genoegzaam heeft aangetoond waarom het gerechtvaardigd was, transport tussen erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat op bijzondere wijze te behandelen. Er bestonden met andere woorden goede gronden waarop de Commissie tot de beslissing kon komen dat zich in dit geval wel bijzondere omstandigheden voordeden, doch niet bij transport van een Lid-Staat naar een andere.

Tenslotte is aangevoerd, dat in de considerans van verordening nr. 1998/78 wordt gewezen op de noodzaak een voorziening te treffen voor suiker uit de Franse overzeese departementen, waarna de Duitse versie vervolgt dat „daher" (dus) een regeling moet worden ingesteld voor het vervoer van suiker tussen erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat. Tussen deze twee gevallen bestaat geen enkel causaal verband en dus, aldus het betoog, is laatstbedoelde bepaling ongeldig. Het is duidelijk dat dat causaal verband inderdaad niet bestaat, en het equivalent van „daher" ontbreekt in de overige taalversies. Naar mijn mening dient dit woord als niet geschreven te worden beschouwd.

Ik ben derhalve van mening dat artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1998/78 geldig is vastgesteld krachtens de machtiging vervat in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 1358/77, en dat, waar de regeling op objectief gerechtvaardigde gronden blijkt te berusten, er geen sprake is van discriminatie in de zin van artikel 40, lid 3, tweede zin, EEG-Verdrag of van een inbreuk op het algemene verbod van willekeur.

Ook indien zou worden vastgesteld dat de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld door suiker die zich tussen Lid-Staten op transport bevindt, uit te sluiten, zou dit mijns inziens niet tot gevolg hebben dat Wagner recht zou hebben op terugbetaling of op een „overeenkomstig voordeel" als bedoeld in de tweede vraag. Het ligt op de weg van de bevoegde instellingen van de Gemeenschap de nodige maatregelen ter verbetering te

treffen; dit kan een beoordeling van economische of politieke belangen vergen en zulks staat ter discretie van die instellingen. Of Wagner zelf, zoals is gesuggereerd, een schadevergoedingsactie krachtens de artikelen 178 en 215 EEG-Verdrag zou kunnen instellen wegens de gestelde onrechtmatigheid van de handelingen van de Commissie, behoeft hier niet te worden beslist.

Bijgevolg concludeer ik dat de gestelde vragen worden beantwoord als volgt:

1. Suiker die zich op transport bevindt van een erkende opslagplaats als bedoeld in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1358/77, naar een andere erkende opslagplaats, is niet „opgeslagen in een opslagplaats" in de zin van artikel 3, lid 1, onverschillig of die opslagplaatsen in een zelfde of in verschillende Lid-Staten gelegen zijn.

2. Niet is gebleken dat de Commissie met het vaststellen van artikel 11 van verordening nr. 1998/78 de haar bij artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1358/77 verleende bevoegdheid om speciale maatregelen te nemen, heeft overschreden.

3. Bij het onderzoek van de vraag is niet gebleken dat de beoordeling van suiker die tussen erkende opslagplaatsen in een zelfde Lid-Staat wordt vervoerd, ten opzichte van suiker die tussen in verschillende Lid-Staten gelegen erkende opslagplaatsen wordt vervoerd, willekeurig was of een discriminatie in de zin van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag vormde.

Gezien het voorgaande, behoeft de tweede vraag niet aan de orde te komen.