CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 6 november 1997 *

1. Het Bundesfinanzhof verzoekt het Hof om toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker [1] (hierna: „litigieuze verordening"), in samenhang met een aantal bepalingen van verordening (EEG) nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwproducten. [2]

Het toepasselijke gemeenschapsrecht

Verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (hierna: „basisverordening van 1981" of „hervorming van 1981"). [3]

2. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, die bij vordering nr. 1009/67/EEG van de Raad van 18 december 1967 [4] is ingesteld, is ingrijpend gewijzigd met de vaststelling van de basisverordening van 1981.

3. Deze verordening strekt ertoe de producenten van basisproducten zoals de suikerproducenten van de Gemeenschap de noodzakelijke waarborgen inzake werkgelegenheid en levensstandaard te blijven verzekeren en de suikervoorziening van alle consumenten tegen redelijke prijzen veilig te stellen door stabilisatie van de suikermarkt. [5]

4. De regulering van de markt geschiedt door de jaarlijkse vaststelling van richt- en interventieprijzen voor bepaalde producten (met name witte suiker en ruwe suiker), hun opslag en de instelling van een gemeenschappelijke regeling van het handelsverkeer aan de buitengrenzen van de Gemeenschap die berust op een stelsel van heffingen bij invoer en restituties bij uitvoer. De bij verordening nr. 1009/67 ingestelde productiequotaregeling in de sector suiker blijft voorts gehandhaafd. [6]

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 262, blz. 14.

2 — PB L 338, blz. 1.

3 — PB L 177, blz. 4.

4 — PB 1967, 308, blz. 1.

5 — Derde, vierde en achtste overweging van de considerans.

6 — Derde, vijfde, zevende, achtste en elfde overweging van de considerans.

5. Om de verhoging van de financiële kosten van deze nieuwe regeling te beheersen, wordt zij volledig door de producenten zelf gefinancierd. [7] Hierin is de hervorming beslist origineel en innoverend.

6. Daar het voor de doelmatigheid van deze maatregelen noodzakelijk is volledig op de hoogte te zijn van het verloop van het handelsverkeer met derde landen [8], bepaalt artikel 13, dat voor alle invoer in of uitvoer uit de Gemeenschap een invoer- of een uitvoercertificaat moet worden overgelegd waarvan „De afgifte (...) afhankelijk [is] van het stellen van een waarborg, als garantie dat tijdens de geldigheidsduur van het certificaat aan de verplichting tot invoer of uitvoer zal worden voldaan; deze waarborg wordt geheel of gedeeltelijk verbeurd indien de invoer of de uitvoer niet of slechts ten dele binnen deze termijn plaatsvindt."

7. Drie quotatypes, geregeld bij de specifieke regelen van de artikelen 23 tot en met 32, zijn te onderscheiden:

— het A-quotum, het basisquotum;

— het B-quotum, gevormd door de hoeveelheid geproduceerde suiker die het basisquotum overschrijdt, doch binnen het „maximumquotum", zijnde het quotum A vermenigvuldigd met een coëfficiënt, blijft;

— het C-quotum (of „de productie buiten de quota"), gevormd door de hoeveelheid geproduceerde suiker van een bepaald verkoopseizoen boven het „maximumquotum" (A- en B-quota).

8. De afzet van A-suiker wordt gegarandeerd door een interventieprijs (artikelen 5 en 9) en geniet exportsteun (artikel 18). B-suiker geniet niet de garantie van de interventieprijs. Hij kan evenwel met exportsteun ten bedrage van het verschil tussen de interventieprijs en de prijs op de wereldmarkt voor suiker naar derde landen worden uitgevoerd. Deze steun wordt betaald in de vorm van uitvoerrestituties (artikel 19).

9. Volgens artikel 24 kennen de lidstaten aan iedere sinds een bepaalde tijd op hun grondgebied gevestigde suikerproducerende onderneming een A- en een B-quotum toe die de hoeveelheid suiker bepalen die zij mag produceren en rechtstreeks op de gemeenschapsmarkt of de wereldmarkt tegen eventuele restituties afzetten.

10. Alle kosten voor afzet van de gemeenschapsoverschotten van suiker worden door middel van productiebijdragen en opslagkosten gedragen door de producenten zelf van A- en B-suiker (artikel 8). Voor de producenten van A- en B-suiker staat hiertegenover, dat zij deze vrij in de Gemeenschap kunnen afzetten.

7 — Elfde overweging van de considerans.
8 — Negende overweging van de considerans.

11. Terwijl de werking van het stelsel van de A- en B-quota nauwkeurig is geregeld, worden alleen de hoofdbeginselen van de werking van het stelsel van het C-quotum genoemd, met dien verstande dat de Commissie de uitvoeringsbepalingen ervan moet vaststellen. Artikel 26 bepaalt namelijk:

„1. Onverminderd lid 2 [kan] C-suiker die niet krachtens artikel 27 (...) is overgebracht (...), niet op de interne markt van de Gemeenschap worden afgezet [en moet] als zodanig vóór 1 januari volgend op het einde van het betrokken verkoopseizoen worden uitgevoerd.

De artikelen 8, 9, 18 en 19 zijn niet op deze suiker van toepassing (...)

2. Bij wijze van uitzondering en voor zover dit nodig is om de suikervoorziening van de Gemeenschap veilig te stellen, kan worden besloten dat artikel 18 van toepassing is op C-suiker. In dat geval wordt terzelfdertijd besloten dat de gehele betrokken hoeveelheid C-suiker definitief op de interne markt kan worden afgezet zonder dat het in lid 3 bedoelde bedrag wordt geheven.

3. De uitvoeringsbepalingen van dit artikel worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 41. [9]

Zij moeten met name inhouden, dat een bedrag wordt geheven op de C-suiker (...) bedoeld in lid 1, waarvan de uitvoer als zodanig binnen de gestelde termijn op een te bepalen datum niet is bewezen."

12. Om de jaarlijkse productieschommelingen te verzachten staat artikel 27 de producenten toe, een hoeveelheid C-suiker ten belope van een maximumbedrag van de productie van hun A-quotum naar het volgende verkoopseizoen over te brengen. Deze overgebrachte hoeveelheid moet gedurende twaalf maanden worden opgeslagen en wordt geacht deel uit te maken van het A-quotum van het volgende verkoopseizoen. De producenten die de mogelijkheid gebruiken een aldus aangeboden hoeveelheid C-suiker over te brengen, moeten financieel bijdragen in de opslagkosten (artikel 27, lid 3, tweede alinea).

9 — Zogenoemde procedure van het „beheerscomité".

De litigieuze verordening

13. Deze verordening voert de voor de toepassing van artikel 26 van de basisverordening van 1981 dienstige maatregelen in, dat wil zeggen dat zij de uitvoeringsbepalingen voor de productie van C-suiker vaststelt.

14. De producent van C-suiker moet het bewijs leveren, dat deze suiker niet op de interne markt is afgezet en naar derde landen is uitgevoerd.

15. Dit bewijs wordt geleverd aan de bevoegde instantie van de lidstaat op wiens grondgebied de C-suiker werd geproduceerd (artikel 2, lid 1) met inachtneming van de voorschriften van artikel 2, lid 2, eerste alinea.

16. Bij gebrek aan dit bewijs worden de hoeveelheden C-suiker volgens artikel 3, lid 1, sub a, van de litigieuze verordening geacht op de interne markt te zijn afgezet en is een bedrag verschuldigd.

Verordening nr. 3183/80

17. Gezien de primordiale rol van de invoer- en uitvoercertificaten in de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten [10] stelt deze verordening de gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwproducten vast.

18. Het uitvoercertificaat brengt het recht en de verplichting mede, op grond van dit certificaat, de opgegeven nettohoeveelheid product uit te voeren tijdens de geldigheidsduur van het certificaat (artikel 8). De afgifte ervan is afhankelijk gesteld van het stellen van een waarborg (artikel 13).

19. Aanvragen van certificaten worden bij de bevoegde nationale instantie ingezonden en op straffe van niet-ontvankelijkheid (artikel 12) ingevuld overeenkomstig de op voorgedrukte formulieren verlangde inlichtingen (artikel 16).

20. De certificaten worden opgesteld in ten minste twee exemplaren, waarvan het eerste, met de naam „exemplaar voor de titularis"

10 — Vijfde en twaalfde overweging van de considerans.

en het nummer 1 dragend, wordt afgegeven aan de aanvrager en het tweede door de instantie van afgifte wordt behouden (artikel 19).

21. *Exemplaar nr. 1 van het uitvoercertificaat* wordt voorgelegd aan het douanekantoor waar de douaneformaliteiten bij uitvoer uit de Gemeenschap worden vervuld (artikel 22, lid 1, sub b). Na *afschrijving en visering* doet het betrokken kantoor het exemplaar nr. 1 van het certificaat aan de belanghebbende toekomen (artikel 22, lid 3).

22. Vrijgave van de waarborg wordt afhankelijk gesteld van de *overlegging van het bewijs* „dat de in artikel 22, lid 1, sub b, bedoelde douaneformaliteiten voor het betrokken product zijn vervuld" (artikel 30, lid 1, sub b) en dat het *product* behalve in geval van overmacht, binnen een termijn van 60 dagen te rekenen vanaf de dag van de vervulling van deze formaliteiten *het geografisch grondgebied van de Gemeenschap heeft verlaten* (eerste streepje).

23. Deze bewijzen worden geleverd door overlegging van het exemplaar nr. 1 van het certificaat, geviseerd overeenkomstig het bepaalde in artikel 22 (artikel 31, lid 1, sub a).

24. Bovendien verlangt artikel 31, lid 2, sub b, de overlegging van een aanvullend bewijs, dat door „het controle-exemplaar of de controle-exemplaren bedoeld in artikel 10 van verordening (EEG) nr. 223/77" [11] wordt geleverd, te weten het controle-exemplaar T nr. 5 (hierna: „exemplaar T 5").

25. Dit artikel 10 bepaalt: „Wanneer de toepassing van een communautaire maatregel welke inzake in- of uitvoer van goederen (...) werd getroffen, afhankelijk is gesteld van het bewijs, dat de betrokken goederen het gebruik en/of de bestemming hebben gekregen die bij deze maatregel is voorzien of voorgeschreven, wordt genoemd bewijs geleverd door overlegging van het controle-exemplaar T nr. 5."

26. Bovendien preciseert artikel 13 van verordening nr. 223/77 het volgende: „Wanneer goederen onderworpen aan een controle op het gebruik en/of de bestemming niet onder een regeling voor communautair douanevervoer worden geplaatst, wordt hiervoor naast het document voor de regeling waarvan gebruik wordt gemaakt [het exemplaar nr. 1 met viseringen en afschrijvingen] een controle-exemplaar T nr. 5 opgesteld. Dit exemplaar wordt afgegeven en gebruikt onder de voorwaarden die in artikel 12 zijn gesteld."

11 — Verordening van de Commissie van 22 december 1976 houdende uitvoeringsbepalingen alsmede vereenvoudigingsmaatregelen van de regeling voor communautair douanevervoer (PB 1977, L 38, blz. 20).

27. Volgens dit artikel 12 geeft het douanekantoor van vertrek (het douanekantoor op het grondgebied waarvan de C-suiker is geproduceerd) het exemplaar T 5 af. Het gaat na of de goederen en de vermeldingen op het exemplaar nr. 1 (van het aan de producent van deze goederen afgegeven uitvoercertificaat) overeenstemmen. Bovendien kunnen controles op de goederen worden verricht.

28. Wanneer de op de goederen verrichte controles de vermeldingen op het exemplaar nr. 1 bevestigen, wordt de uitvoeraangifte door het douanekantoor aanvaard. Het brengt daarop de viseringen en afschrijvingen aan (artikel 11 van verordening nr. 223/77), waardoor het de waarachtigheid van de uitvoeraangifte van de producent bevestigt en stelt het exemplaar T 5 op. De dag waarop deze verificatie wordt verricht, geldt als de dag van uitvoer.

29. Het origineel van het exemplaar T 5 dat de goederen begeleidt, wordt na vervulling van de douaneformaliteiten bij het douanekantoor van bestemming aan de titularis van het uitvoercertificaat teruggezonden, terwijl het douanekantoor van vertrek een kopie van dit document behoudt.

30. Ten slotte, wanneer exemplaar T 5 als gevolg van omstandigheden die de belanghebbende niet kunnen worden toegerekend, niet binnen drie maanden na afgifte kan worden overgelegd, kan deze laatste bij de bevoegde instantie een met redenen omkleed en van bewijsstukken vergezeld verzoek indienen om andere documenten als gelijkwaardig te erkennen (artikel 31, lid 4). Om documenten als gelijkwaardig aan exemplaar T 5 te kunnen erkennen moeten dus eerst vorenomschreven douaneformaliteiten zijn vervuld.

Verordening (EEG) nr. 2630/81 van de Commissie van 10 september 1981 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer- en uitvoercertificaten in de sector suiker [12]

31. Gezien de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de sector suiker door de basisverordening van 1981 [13] bepaalt deze verordening de bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake het bij artikel 13 van de basisverordening van 1981 ingevoerde stelsel van invoer- en uitvoercertificaten.

32. Voor C-suiker wordt een *certificaat afgegeven dat slechts geldig is voor uitvoer vanaf het grondgebied van de lidstaat waar hij is geproduceerd* (artikel 3, lid 1, tweede alinea) mits de betrokken fabrikant „het bewijs heeft geleverd dat de hoeveelheid waarvoor het certificaat wordt gevraagd, of een daaraan gelijkwaardige hoeveelheid daadwerkelijk werd geproduceerd boven de A- en B-quota van de betrokken onderneming, waarbij voor

12 — PB L 258, blz. 16.

13 — Eerste overweging van de considerans.

suiker in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de hoeveelheden welke naar het betrokken verkoopseizoen werden overgebracht" (artikel 4).

33. De formulieren van aanvraag of van uitvoercertificaat voor C-suiker bevatten de bij artikel 16 van verordening nr. 3183/80 bepaalde algemene inlichtingen en de aanvullende vermeldingen van artikel 3 van verordening nr. 2630/81.

De feiten en het procesverloop

34. Het Bundesfinanzhof wendt zich tot het Hof in een geding tussen Südzucker Mannheim/Ochsenfurt AG (hierna: „Südzucker"), een te Mannheim gevestigde Duitse onderneming, en het Hauptzollamt Mannheim.

35. Südzucker heeft aan de vennootschap A. Töpfer/Hamburg, tevens in Duitsland gevestigd, C-suiker verkocht die zij in het verkoopseizoen 1986/1987 had geproduceerd.

36. Deze suiker is zonder uitklaring naar Zwitserland uitgevoerd. Südzucker kon dus geen exemplaren nr. 1 en T 5 met de vereiste afschrijvingen en viseringen overleggen.

37. De door Südzucker ingediende verzoeken om afgifte a posteriori van het exemplaar T 5 en om afschrijving op het uitvoercertificaat zijn afgewezen.

38. Van oordeel dat het bewijs van de uitvoer niet naar behoren was geleverd, vorderde het Hauptzollamt Mannheim bij beschikking van 9 juni 1992, van Südzucker het in artikel 3, lid 1, sub a, van de litigieuze verordening bedoelde bedrag na.

39. Südzucker achtte de door haar overgelegde documenten gelijkwaardig aan de bij de litigieuze verordening vereiste documenten [14] en stelde van deze beschikking beroep in bij het Finanzgericht Mannheim. Dit werd afgewezen op grond dat het bewijs van de uitvoer van de C-suiker niet door de overlegging van de in artikel 2, lid 2, sub a, van de litigieuze verordening bedoelde documenten en gegevens was geleverd.

14 — Het ging om de verladingsdocumenten en uitvoeraangiften, de kopieën van de spoorvrachtbrieven en de door de Zwitserse douane opgestelde inklaringskwijtingen.

40. Van deze beschikking van het Finanzgericht Mannheim is bij het Bundesfinanzhof beroep in „Revision" ingesteld.

De prejudiciële vraag

41. Van oordeel dat de beslechting van het voor hem aanhangige geschil van de beoordeling van de geldigheid van de artikelen 2 en 3 van de litigieuze verordening afhangt, stelt het Bundesfinanzhof het Hof de volgende prejudiciële vraag:

„Is verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker (PB L 262, blz. 14), juncto verordening (EEG) nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwproducten (PB L 338, blz. 1), met name gelet op het communautaire evenredigheidsbeginsel, geldig, voor zover uit die verordeningen volgt, dat suiker wordt geacht op de interne markt te zijn afgezet — de grondslag voor de productieheffing op suiker — wanneer hij weliswaar daadwerkelijk is uitgevoerd, doch de douaneformaliteiten bij uitvoer niet zijn vervuld en de uitvoer derhalve niet kon worden bewezen door overlegging van het exemplaar nr. 1 van het uitvoercertificaat met de vereiste douane-afschrijvingen en -viseringen?"

42. Volgens de verwijzende rechter is artikel 2, lid 2, sub b, van de litigieuze verordening krachtens hetwelk de producent de uitvoer van C-suiker moet bewijzen door overlegging van het uitvoercertificaat met de nodige afschrijvingen en viseringen en van exemplaar T 5, niet ongeldig, aangezien artikel 26, lid 3, van de basisverordening van 1981 uitdrukkelijk in deze verplichting voorziet. [15]

43. Hij vraagt zich evenwel af, of het aan het gebrek aan dit bewijs verbonden gevolg, namelijk dat de C-suiker wordt geacht op de interne markt te zijn afgezet, zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel zoals bepaald door het Hof in de arresten van 24 september 1985, Man (Sugar) (hierna: „arrest Man") [16], en 27 november 1986, Maas. [17]

44. In deze arresten verklaarde het Hof, dat wanneer een gemeenschapsregeling onderscheid maakt tussen een hoofdverplichting en een bijkomende verplichting, zij niet zonder schending van het evenredigheidsbeginsel een even strenge sanctie kan stellen op niet-nakoming van de bijkomende verplichting als op niet-nakoming van de hoofdverplichting.

15 — Deel II van de verwijzingsbeschikking, vijfde alinea.
16 — 181/84, Jurispr. blz. 2889, punt 20.
17 — 21/85, Jurispr. blz. 3537, punt 15.

45. Het Hof definieerde de hoofdverplichting als die waarvan de nakoming van fundamenteel belang is voor de goede werking van de betrokken regeling of waarvan de nakoming noodzakelijk is om het door de betrokken regeling nagestreefde doel te bereiken, en de bijkomende verplichting als die welke van *voornamelijk administratieve aard* is.

46. Op basis van dit onderscheid en van het daaruit voortvloeiende gevolg — namelijk de regel volgens welke op niet-nakoming van een bijkomende verplichting op straffe van schending van het evenredigheidsbeginsel niet een even strenge sanctie mag staan als op niet-nakoming van een hoofdverplichting — aanvaardde het Hof, dat als sanctie voor schending van de hoofdverplichting verbeurte van de gehele waarborg kan gelden, zonder dat het evenredigheidsbeginsel daarom is geschonden.

47. Met verwijzing naar deze rechtspraak komt de verwijzende rechter tot de slotsom, dat de hoofdverplichting die in casu is nagekomen, de exportplicht is, en betwijfelt, of deze verplichting ook het bewijs van de vervulling van de douaneformaliteiten bij uitvoer en de overlegging van het certificaat omvat. [18]

18 — Deel II van de verwijzingsbeschikking, zesde alinea.

48. Mijns inziens is het in voormelde arresten Man en Maas gemaakte onderscheid tussen hoofdverplichtingen en bijkomende verplichtingen van geen enkele hulp voor de toetsing van artikel 2, lid 2, van de litigieuze verordening aan het evenredigheidsbeginsel.

49. Volgens artikel 26, lid 1, eerste alinea, van de basisverordening van 1981 is de hoofdverplichting van een producent van C-suiker namelijk juist *de C-suiker niet op de interne markt af te zetten en naar derde landen uit te voeren.* Voor de producent staat hiertegenover volgens artikel 26, lid 1, tweede alinea, dat hij geen aan de werking van de hervorming van 1981 verbonden bijdragen en kosten hoeft te betalen. Nu is de litigieuze verordening slechts de exacte toepassing van deze bepaling, aangezien zij voorziet in de heffing van een bepaald bedrag wanneer de nakoming van de hoofdverplichting niet is bewezen. Bovendien aanvaarden alle lidstaten het beginsel, dat een recht slechts geldig kan worden uitgeoefend, indien wordt bewezen dat aan de voorwaarden voor het ontstaan van dit recht is voldaan. Daaruit volgt, dat de verplichting te bewijzen, dat de hoofdverplichting is nagekomen, noodzakelijkerwijs deel uitmaakt van deze verplichting. Ik kom dus anders gezegd tot de slotsom, dat aangezien de litigieuze verordening geen onderscheid maakt tussen een hoofdverplichting en een bijkomende verplichting, de arresten Man en Maar irrelevant zijn.

50. Om een nuttig antwoord aan de verwijzende rechter te geven, is zijn vraag mijns

inziens aldus te verstaan, dat hij wenst te vernemen of de verplichting om uitsluitend aan de hand van de bij artikel 2, lid 2, van de litigieuze verordening strikt bepaalde middelen, te bewijzen dat de C-suiker niet op de interne markt is afgezet en naar derde landen is uitgevoerd, zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel. De verwijzende rechter verzoekt het Hof dus om toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van de regel, dat dit bewijs slechts kan worden geleverd door de overlegging van het bewijs van de douanebehandeling van exemplaar nr. 1 van het uitvoercertificaat en van exemplaar T 5.

Het antwoord op de prejudiciële vraag

51. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist het evenredigheidsbeginsel, dat de handelingen van de gemeenschapsinstellingen niet de grenzen overschrijden van *hetgeen passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van de bij de betrokken regeling rechtmatig nagestreefde doelstellingen*, met dien verstande dat wanneer er keuze is tussen verschillende geschikte maatregelen, de maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel. [19]

19 — Zie bijvoorbeeld arrest van 17 juli 1997, National Farmers' Union e. a. (C-354/95, Jurispr. blz. I-4559, punten 49 en 50).

52. De litigieuze verordening strekt tot het nemen van de voor toepassing van artikel 26 van de basisverordening van 1981 dienstige maatregelen.

53. Daar de suikermarkt in de Gemeenschap wordt gekenmerkt door een overschotsituatie, is het zaak om de producenten van het basisproduct en de suikerfabrikanten van de Gemeenschap de noodzakelijke waarborgen inzake werkgelegenheid en levensstandaard te blijven verzekeren, de suikervoorziening van alle consumenten van de Gemeenschap tegen redelijke prijzen veilig te stellen, te voorzien in instrumenten ter regulering van de suikermarkt en de stijging van de financiële kosten van de gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt te beheersen. Daarom berust het bij deze verordening ingevoerde stelsel op het beginsel dat alleen degenen die het stelsel financieren, ervan kunnen profiteren.

54. Aangezien de producenten van A- of B-suiker de enigen zijn die het financieren, mogen alleen zij hun productie op de interne markt met prijsgaranties of uitvoersteun afzetten.

55. Met de vaststelling van artikel 26 van de basisverordening van 1981 bevestigt de Raad, dat de doelstellingen van de hervorming van 1981 zijn bereikt, zodra *de producent van C-suiker het bewijs levert dat de suiker buiten de quota niet op de interne markt is*

afgezet en dat hij naar derde landen is uitgevoerd.

56. Volgens deze bepaling gelden namelijk de volgende beginselen als onontbeerlijk voor de goede werking van de C-quota:

— in beginsel mag de C-suiker niet op de interne markt zijn afgezet;

— evenzo moet deze suiker als zodanig vóór 1 januari volgend op het einde van het betrokken verkoopseizoen naar derde landen zijn uitgevoerd;

— de als C-quotum uitgevoerde suiker moet daadwerkelijk komen van de productie buiten de quota en niet van het A- of B-quotum;

— de producenten van C-suiker dragen niet bij tot financiering van het voor de A- en B-quota ingevoerde stelsel;

— hiertegenover staat dat zij geen prijsgarantie of uitvoersteun genieten;

— indien de producent van C-suiker niet bewijst aan deze vereisten te hebben voldaan, moet hij een bepaald bedrag betalen.

57. Nu de doelstellingen van deze bepaling zijn gegeven, zal ik nagaan, of de Commissie niet verder is gegaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking ervan.

58. Het Hof oordeelde dat „wanneer het om de beoordeling van een ingewikkelde economische situatie gaat, de Commissie en het beheerscomité over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken. Bij zijn controle op de rechtmatige uitoefening van een dergelijke bevoegdheid moet de rechter zich dus beperken tot de vraag, of er in zoverre geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid dan wel of het betrokken gezagsorgaan de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden." [20]

59. Het Hof gaat na, of er geen kennelijke fout in de beoordeling van de situatie op de betrokken markt is, of de Commissie een maatregel heeft gekozen die niet kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het nagestreefde doel, of zij wanneer zij tussen verschillende geschikte maatregelen kan kiezen, de minst belastende maatregel heeft gekozen, en ten slotte of de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel. [21]

60. Tot staving van het eerste punt is geen enkel argument aangevoerd.

20 — Zie bijvoorbeeld arrest van 29 februari 1996, Frankrijk en Ierland/Commissie (C-296/93 en C-307/93, Jurispr. blz. I-795, punt 31).

21 — Ibidem, punt 30.

61. Er is dus niet aangetoond dat de Commissie zich bij de beoordeling van de markt kennelijk heeft vergist.

62. Ik zal nu nagaan of zoals Südzucker stelt, de genomen maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het nagestreefde doel en of het toelaten van ander bewijs dan dat waarin de litigieuze verordening voorziet, geschikter zou zijn geweest.

63. De litigieuze verordening heeft juist als functie de voorwaarden te bepalen om te bewijzen, dat de C-suiker niet op de interne markt is afgezet en dat er uitvoer naar derde landen is geweest.

64. Haar artikel 1, lid 1 [22], bepaalt namelijk het volgende:

„1. De in artikel 26, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1785/81 bedoelde C-suiker (...) *[moet] worden uitgevoerd uit de lidstaat op welks grondgebied [hij is] geproduceerd.*

Iedere fabrikant van C-suiker (...) moet het bewijs leveren, dat het product is uitgevoerd:

— als niet-gedenatureerde witte of ruwe suiker (...) in ongewijzigde staat,

— *zonder restitutie en zonder heffing,*

— *uit de lidstaat op wiens grondgebied het product is geproduceerd.*

Indien niet wordt bewezen dat de suiker (...) naar derde landen *is uitgevoerd* vóór 1 januari van het verkoopseizoen volgende op dat waarin de C-suiker (...) is geproduceerd, *wordt de betrokken hoeveelheid geacht op de markt van de Gemeenschap te zijn afgezet.*"

65. Uit de analyse van artikel 1, lid 1, van de litigieuze verordening volgt, dat de fabrikant van C-suiker een drieledig bewijs moet leveren. Hij moet in de eerste plaats bewijzen, dat de uitgevoerde C-suiker niet-gedenatureerde witte of ruwe suiker is, en in de tweede plaats, dat deze zonder restitutie of heffing is uitgevoerd.

22 — Cursivering van mij.

66. Voor zover alleen de A- en B-suiker heffingen of restituties genieten, moet daaruit worden afgeleid, dat de producent van C-suiker krachtens deze bepaling moet bewijzen, dat de uit de Gemeenschap als C-suiker uitgevoerde hoeveelheid suiker buiten de quota is geproduceerd en niet afkomstig is van die welke als A- en B-suiker zijn geproduceerd. Anders gezegd moet worden bewezen, dat de werking van de productieregeling voor de A- en B-quota niet door de werking van de regeling van de productie buiten de quota is verstoord.

67. In de derde plaats moet hij aantonen, dat de C-suiker is uitgevoerd *uit de lidstaat op wiens grondgebied hij is geproduceerd.*

68. Dit drieledige bewijs moet vóór 1 januari van het verkoopseizoen volgende op dat waarin de C-suiker is geproduceerd, worden geleverd aan de bevoegde instantie van de lidstaat op wiens grondgebied de C-suiker is geproduceerd (artikel 2, lid 1, van de litigieuze verordening).

69. Uit het onderzoek van artikel 1 volgt dus, dat de Commissie de bij artikel 26 van de basisverordening van 1981 nagestreefde doelstellingen perfect heeft omgezet en dat de producent van C-suiker die volstaat met het enkele bewijs van de uitvoer uit de Gemeenschap van een bepaalde hoeveelheid C-suiker, niet aan de vereisten van deze tekst voldoet.

70. Artikel 2, lid 2, van de litigieuze verordening, juncto de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 2630/81 en de artikelen 22, 30 en 31 van verordening nr. 3183/80, harmoniseert de wijze van overlegging van het in artikel 1 van de litigieuze verordening bedoelde bewijs.

71. Deze bepaling bepaalt namelijk het volgende:

„2. Het (bij lid 1 bedoelde) bewijs wordt geleverd door het overleggen van:

a) een *overeenkomstig artikel 3 van verordening (EEG) nr. 2630/81* door de bevoegde instantie van de in lid 1 bedoelde lidstaat aan de betrokken fabricant *afgegeven uitvoercertificaat*;

b) *de in artikel 30 van verordening (EEG) nr. 3183/80 bedoelde documenten* voor het vrijgeven van de waarborg;

c) een verklaring van de fabrikant, waarin deze bevestigt dat de C-suiker (...) door hem werd geproduceerd."

72. Het overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 2630/81 door de ter zake bevoegde instantie afgegeven uitvoercertificaat bestaat concreet uit een formulier in de vorm van een set in de volgorde van exemplaar nr. 1, exemplaar nr. 2, de aanvraag om uitvoer uit hoofde van productie buiten de quota, en de eventuele extra exemplaren van het certificaat met een hele reeks aanwijzingen zowel omtrent de titularis van het certificaat als de goederen waarvoor het certificaat wordt aangevraagd.

73. Dit formulier ondergaat vervolgens een behandeling die identiek is aan die waarin verordening nr. 3183/80 voorziet. Ik heb deze nauwkeurig beschreven.

74. Aangaande de belangrijkste bij deze laatste verordening vastgestelde regels herinner ik eraan, dat het exemplaar nr. 1 van het uitvoercertificaat aan de douaneautoriteiten van vertrek wordt overgelegd. De voor de afgifte van het uitvoercertificaat bevoegde instantie behoudt exemplaar nr. 2. Het douanekantoor van vertrek gaat na, of de vermeldingen op het aan de titularis afgegeven exemplaar nr. 1 in overeenstemming zijn met de goederen. De viseringen en afschrijvingen bevestigen deze overeenstemming. Na deze vaststelling wordt exemplaar T 5 door het bevoegde douanekantoor opgesteld. Zodra de goederen ter bestemming zijn, zendt de producent van C-suiker al deze documenten met de vereiste viseringen en controlevermeldingen (dat wil zeggen de „afschrijvingen") aan de bevoegde instantie.

75. Aan de hand van deze gegevens gaat deze instantie na, of aan de vereisten van artikel 26 van de basisverordening van 1981 is voldaan en kan zij de vereiste maatregelen nemen. [23]

76. Ik kom dus tot de slotsom, dat de krachtens artikel 2 van de litigieuze verordening vereiste documenten niet alleen noodzakelijk, doch ook perfect geschikt zijn ter bereiking van het bij de hervorming van 1981 nagestreefde doel.

77. Südzucker acht de toelating van ander bewijs dan dat waarin artikel 2 specifiek voorziet, met name van bewijsmiddelen die door de autoriteiten van derde landen worden afgegeven, evenzeer passend en minder belastend.

78. Ik betwijfel zulks echt, omdat de douanebehandeling van exemplaar nr. 1 en exemplaar T 5 mijns inziens een rationeel beheer tegen minder kosten voor de

23 — Namelijk sancties treffen bij niet-naleving van de voorgeschreven regelen, of vooruitlopen op crisissituaties op de interne markt door voor te stellen nieuwe maatregelen [zoals heffingen bij uitvoer in geval van suikertekort (...)] te nemen.

Gemeenschap van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de sector suiker verzekert. Bovendien geeft zij de producenten van C-suiker een duidelijk begrip van de hun opgelegde verplichtingen en worden zij gelijk behandeld.

79. Dankzij een controle van de goederen nog voordat zij het grondgebied van de Gemeenschap verlaten, worden alle vermeldingen op eenzelfde document door de ter zake bevoegde instantie aldus geautentificeerd, waardoor de gelijke behandeling van de producenten wordt vergemakkelijkt. De geharmoniseerde bewijsvoering is dus betrouwbaar, duidelijk voor de gebruiker en gemakkelijk te beheren door de diensten van de Commissie. Ik herinner er namelijk aan, dat ingevolge artikel 5 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [24] de door de lidstaten in het kader van een door het EOGLF gefinancierde maatregel gemaakte kosten slechts na goedkeuring van de rekeningen door de Commissie op de gemeenschapsbegroting worden aangewezen.

80. Het door Südzucker aangeboden bewijs biedt daarentegen deze voordelen niet. Het doet niet per se blijken van dezelfde controles, aangezien de douaneautoriteiten van de derde landen die het hebben afgegeven, niet noodzakelijkerwijs hetzelfde doel nastreven als de hervorming van 1981. De lidstaten kunnen derhalve niet zonder afbreuk aan deze hervorming bevoegd worden verklaard voor de beoordeling van de bewijzen ten blijke, dat de regeling van de suikerproductie buiten de quota correct heeft gewerkt. Hun deze bevoegdheid toekennen zou voor de diensten van de Commissie het onderzoek van de dossiers extra bemoeilijken en op termijn zou het systeem niet alleen dreigen te worden geparalyseerd, maar zou onvermijdelijk het nog grotere gevaar opkomen de producenten naar gelang van het land waar zij zijn gevestigd, verschillend te behandelen.

81. Bovendien zij beklemtoond, dat Südzucker in casu geen enkele van de in de litigieuze verordening gestelde verplichtingen is nagekomen, aangezien noch het uitvoercertificaat met de vereiste viseringen en afschrijvingen noch het exemplaar T 5 zijn overgelegd en dat het Südzucker volgens haar raadsman niet erom gaat het gehele recht van de uitvoercertificaten op het landbouwgebied of van de gemeenschappelijke ordening der markten voor suiker te betwisten, noch in de toekomst deze certificaten niet meer te gebruiken, doch dankzij een naar billijkheid en geheel uitzonderlijk gewezen arrest gelijk te krijgen voor de nationale rechter. [25]

82. Derhalve vormt de door Südzucker gesuggereerde oplossing geen geschikter en minder belastend middel dan de douanebehandeling van het exemplaar nr. 1 van het uitvoercertificaat.

24 — PB L 94, blz. 13.

25 — Ter terechtzitting van 25 september 1997.

Conclusie

83. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vraag van het Bundesfinanzhof te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker, juncto verordening (EEG) nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwproducten, voor zover de producent van suiker buiten de quota daarbij wordt opgelegd om uitsluitend door overlegging van de bij artikel 2, lid 2, van vermelde verordening nr. 2670/81 bedoelde documenten te bewijzen, dat de C-suiker niet op de interne markt is afgezet en naar derde landen is uitgevoerd, is niet gebleken van feiten of omstandigheden die haar geldigheid kunnen aantasten."