De excedentaire hoeveelheden suiker welke aanwezig zijn bevonden na afloop van het verkoopseizoen waarin zij zijn geproduceerd, moeten voor de produktieheffing in aanmerking worden genomen in het verkoopseizoen waarin zij aanwezig zijn bevonden, zelfs indien zij zijn geproduceerd voor de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertig januari negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 17 JANUARI 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De door het Finanzgericht te Hamburg krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag gedane verzoeken om uitlegging betreffen een geval dat niet alleen niet met zoveel woorden geregeld is in de communautaire rechtsvoorschriften zoals die golden in het tijdvak waarop het hoofdgeding betrekking heeft, doch waarvoor ook bij finalistische beschouwing van dat rechtstelsel geen duidelijke en dwingende regel is te vinden.

Zodanige beschouwing moge de doorslag geven wanneer men bepaalde in abstracto in aanmerking komende oplossingen uiteindelijk toch van de hand wijst, wie de enige juiste oplossing wil vinden kan er niet mee volstaan.

Een ondubbelzinnige keus kan alleen worden gedaan door wie binnen het bestek der doelstellingen ook praktische gezichtspunten vooropstelt. Men dient dus ter vaststelling van de regel die voor toepassing in aanmerking komt een element in zijn overwegingen te betrekken dat, aan de regelgevende functie eigen, door de rechter gewoonlijk niet doorslaggevend wordt geacht. Wij zullen echter zien dat zich hier juist een van die gevallen voordoet waarin een realistische

1 — Vertaald uit het Italiaans.

bespreking medebrengt dat men de eisen van de praktijk niet uit de weg gaat.

De Commissie moet zich trouwens van de ernst dezer lacune terdege bewust zijn geweest; in verordening nr. 700 van 12 maart 1973 (PB nr. L 67, blz. 12), dus na de feiten in het prejudicieel verzoek bedoeld, heeft zij gemeend een regel te moeten opstellen juist met het oog op het geval dat aanleiding gaf tot het verzoek om uitlegging van 's Raads verordening nr. 1009/69/EEG, basisverordening voor de sector suiker, en de uitvoeringsverordening der Commissie (142/69/EEG).

2. Artikel 23 van verordening nr. 1009/67 bepaalt ter voorkoming van produktieoverschotten in die sector dat de Lid-Staten voor een op 1 juli 1975 aflopende overgangsperiode voor iedere op hun grondgebied gevestigde suikerproducerende fabriek of onderneming volgens de in het artikel omschreven criteria basisquota vaststellen.

Voorts moeten de Lid-Staten volgens artikel 24 voor diezelfde fabrieken en ondernemingen maximumquota vaststellen — door vermenigvuldiging der basisquota met een bepaalde coëfficiënt —.

De afzet van de hoeveelheid door ieder bedrijf geproduceerde suiker, gelegen tussen het basisquotum en het maximumquotum, zoals die per suikerverkoopseizoen wordt vastgesteld, wordt door de Gemeenschap gewaarborgd, waartegenover door de staten krachtens artikel 27 der verordening een produktieheffing wordt toegepast. Van producenten die meer fabriceren dan hun basisquotum wordt aldus een bijdrage in de communautaire afzetgarantie gevraagd. Hetgeen er meer wordt geproduceerd dan het maximumquotum der onderneming kan op de binnenmarkt niet worden afgezet.

Aan het overbrengen van overschotten naar het volgend seizoen worden in artikel 32 strenge beperkingen gesteld.

De uitvoering van het quotasysteem en met name van artikel 27 is door de Commissie in voormelde verordening 142/69 geregeld. Volgens artikel 3, lid 1, dier verordening wordt „in de zin van de artikelen 25, 27 en 32 van verordening nr. 1009/67/EEG ... onder suikerproduktie van een fabriek of onderneming verstaan de totale hoeveelheid suiker die door deze fabriek of door de fabriek of de fabrieken van deze onderneming werkelijk is geproduceerd".

Om te voorkomen dat de quotaregeling haar doel zou missen wordt in de volgende leden van dit artikel een regeling gegeven voor de omslag der geproduceerde suikerhoeveelheden over de verschillende ondernemingen of fabrieken.

3. Het Finanzgericht te Hamburg stelt in de eerste plaats volgende vraag:

„Dienen bij de toepassing van artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1009/67 van de Raad van de EEG van 18 december 1967 (PB 1967, nr. 308) en van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 142/69 van de Commissie van 25 januari 1969 (PB 1969, nr. L 20) tevens excedentaire hoeveelheden in aanmerking te worden genomen, die zijn vastgesteld bij een reële voorraadbepaling na de inwerkingtreding van de regeling inzake de produktieheffing, doch die reeds vóór 1 juli 1968 zijn ontstaan?"

In artikel 2 van genoemde verordening nr. 142/69 wordt aan iedere Lid-Staat opgedragen jaarlijks op een bepaalde datum de definitieve suikerproduktie van het voorgaande verkoopseizoen — per 30 juni — voor iedere op haar grondgebied gevestigde fabriek of onderneming vast te stellen. Op grondslag daarvan worden de overschotten vastgesteld waarop de heffing bedoeld in artikel 27 van verordening nr. 1009/67 van toepassing is.

De meeste bepalingen van deze laatste verordening en ook artikel 27 zijn blijkens artikel 46, lid 2, met ingang van 1 juli 1968 van toepassing.

De Duitse rechter wenst dus te weten of de tot uitvoering dezer communautaire bepalingen geroepen nationale gezagsorganen bij toepassing van artikel 27 — en oplegging van de aldaar bedoelde heffing — vóór 1 juli 1968 ontstane excedentaire

hoeveelheden in aanmerking mogen nemen.

Voor het geval de eerste vraag bevestigend mocht worden beantwoord wenst de Duitse rechter in de tweede plaats te weten „of excedentaire hoeveelheden die vóór 1 juli 1968 waren ontstaan in het verkoopseizoen voor suiker 1968-1969 of in het jaar waarin de voorraadbepaling plaatsvond aan de produktieheffing onderworpen waren?"

4. De Commissie heeft ten processe betoogd dat het tot ernstige administratieve moeilijkheden zou leiden wanneer men achteraf bepaalde suikerhoeveelheden aan een vroeger verkoopseizoen zou moeten toerekenen. De in een bepaald verkoopseizoen gebleken totale communautaire suikerproduktie is volgens artikel 27, lid 2, van verordening nr. 1009/67 juncto artikel 6 van verordening nr. 142/69 één der factoren ter berekening van de in genoemd artikel 27 bedoelde produktieheffing over dat seizoen. Wordt de definitieve produktie van een onderneming, zoals die voor ieder jaar op de in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 142/69 genoemde datum wordt vastgesteld, later ook maar in geringe mate gewijzigd, dan heeft dat noodzakelijkerwijze gevolgen voor de vaststelling der totale communautaire produktie en daarmede voor de heffing die ten laste van de suikerproducerende ondernemingen in de gehele Gemeenschap wordt gebracht. Het tijdverlies, de administratieve rompslomp en de kosten die met al die herberekeningen gepaard gaan, zouden tot het belang der wijziging in geen enkele verhouding staan.

De Commissie vestigt de aandacht op nog andere moeilijkheden waartoe wijziging van de aan een bepaald verkoopseizoen toegewezen produktiehoeveelheden zou leiden en wijst in verband daarmede met name op de toepassing van artikel 32, lid 1, van verordening nr. 1009/67 en op de noodzaak van een uniforme toepassing der heffingsregeling die zonder uniforme maatstaven ter bepaling van de produktiedatum in gevaar zou komen.

Voor 1 juli 1968 gaf 's Raads verordening nr. 44/67 van 21 februari 1967 (PB nr. 40 van 3 maart 1967, blz. 597) een voorlopige regeling voor de suikermarkt. Artikel 7 dier verordening bepaalde voor iedere Lid-Staat de voor het verkoopseizoen 1967-1968 toegestane produktiehoeveelheid. Het overschot mocht in dat seizoen niet in de Gemeenschap worden afgezet. Voor bij het begin van het verkoopseizoen 1967-1968 reeds bestaande suikervoorraden bepaalde artikel 8, lid 2, de maximumvoorraden die naar dat seizoen konden worden overgebracht. Artikel 8, lid 1, bepaalde hoeveel er door iedere Lid-Staat maximaal naar het seizoen 1968-1969 kon worden overgebracht. Daar de werkelijke voorraden per 1 juli 1967 naderhand, op grond van nieuwe berekeningen, voor Duitsland beneden de toegelaten hoeveelheid bleken te liggen, is het voor het verkoopseizoen 1967-1968 toegelaten produktiekwantum bij verordening nr. 1029/67/EEG van de Commissie van 21 december 1967 (PB nr. 313 van 22 december 1967) dienovereenkomstig verhoogd. Dit is de „aangepaste" produktie bedoeld in artikel 33 van verordening nr. 1009/67. Op grond van deze laatste bepaling wordt de produktie welke deze aangepaste hoeveelheid te boven gaat, voor zover niet zonder restitutie naar derde landen geëxporteerd, als voor overbrenging in aanmerking komend kwantum door de Lid-Staten tussen de suikerfabrieken en ondernemingen verdeeld. Een dergelijk kwantum wordt — in de zin van artikel 33, lid 2 — beschouwd als een produktie die valt onder het basisquotum voor het suikerverkoopseizoen 1968-1969.

5. Met inaanmerkingneming van deze aanpassing heeft de Commissie bij verordening nr. 1789 van 8 november 1968 (PB nr. L 273) bepaald hoeveel er in totaal naar het suikerverkoopseizoen 1968-1969 moest worden overgebracht. De verordening behelsde dus de vaststelling van een factor die vervolgens ter berekening van de produktieheffing voor het seizoen 1968-1969 in aanmerking moest worden genomen. De Commissie

heeft erop gewezen dat wanneer er in de voorgaande verkoopseizoenen aanstonds meer in Duitsland geproduceerde suiker zou zijn vastgesteld, de aldaar geconstateerde excedentaire hoeveelheden groter zouden zijn geweest — zodat de in het seizoen 1966-1967 geproduceerde aanvullende hoeveelheden het aanpassingsniveau der in het seizoen 1967-1968 geproduceerde hoeveelheden hadden kunnen beïnvloeden —, terwijl de in het seizoen 1967-1968 geproduceerde aanvullende hoeveelheden rechtstreeks van invloed zouden zijn geweest op de excedentaire hoeveelheden in de zin van artikel 33, lid 1, van verordening nr. 1009/67.

Met name zou de aanpassing der aan Duitsland toegewezen produktiehoeveelheid volgens artikel 8, lid 3, van verordening nr. 44/67 tot een andere uitkomst geleid hebben; het aan het licht komen van extra hoeveelheden brengt mede dat het niveau der op 1 juli 1967 bestaande voorraden lager blijkt te zijn dan de volgens artikel 8, lid 1, over te brengen hoeveelheid en doet daarmede de toegelaten uitbreiding van het in artikel 7 vastgestelde basisquotum weer slinken.

Het aangepaste basisquotum, zoals het voor Duitsland volgens artikel 8, lid 3, van verordening nr. 44/67 was vastgesteld, is volgens de destijds nog geldende nationale bepalingen betreffende de ordening van de suikermarkt over de nationale producenten verdeeld. De naar het verkoopseizoen 1968-1969 over te brengen hoeveelheid was voor iedere producent gelijk aan het verschil tussen zijn produktie en het hem voor het seizoen 1967-1968 toegekende basisquotum.

6. Wanneer dus een gedeelte van de produktie van een afzonderlijke onderneming niet wordt geconstateerd, zijn daaraan rechtstreeks gevolgen verbonden voor de voor overbrenging in aanmerking komende individuële hoeveelheid, hetgeen na de inwerkingtreding van verordening nr. 1009/67 weer op het niveau van de heffing op de excedentaire produktie van invloed kon zijn.

Wanneer men, in plaats van in het algemeen te letten op de invloed die van wel geproduceerde, doch niet gebleken hoeveelheden op het nationale quotum moet uitgaan — en op de doorwerking op de door de ondernemingen te betalen produktieheffing —, a posteriori de concrete situatie beziet van een particuliere onderneming waarbij achteraf overschotten zijn geconstateerd, dan doet zich, voor zover bedoelde hoeveelheden nog in het jaar van produktie mochten zijn vastgesteld, de mogelijkheid voor dat daarop noch rechtstreeks noch indirect een heffing zou zijn toegepast, terwijl het in aanmerking nemen van die zelfde hoeveelheden in het seizoen van vaststelling ertoe kan leiden dat de door die onderneming volgens artikel 27 te betalen produktieheffing nog zwaarder wordt. Daargelaten dat ook het omgekeerde het geval kan zijn, zij echter gewezen op de ernstige praktische moeilijkheden waarvoor de administratie zich dan zou zien geplaatst, moeilijkheden die ook hun weerslag zouden hebben op de goede werking van het systeem en kunnen leiden tot een toepassing die zich bezwaarlijk verdraagt met algemene beginselen en behoeften — die medebrengen dat bij de oplossing van het probleem het algemeen belang, eventueel met terzijdestelling van de verwachtingen en belangen der individuele ondernemingen, de doorslag moet geven.

Ik wil er dadelijk op wijzen dat de goede trouw van de onderneming die bij inventarisatie *ter plaatse* over grotere voorraden blijkt te beschikken dan op grond van de voorafgaande balansen mocht worden aangenomen, hier niet in geding is.

De mogelijkheid van verschillen tussen de voorraden, vastgesteld op grondslag van berekeningen aan de hand van het Zuckersteuerbuch dat volgens de Duitse belastingwet door iedere producent moet worden bijgehouden en de bij inventarisatie ter plaatse vastgestelde werkelijke voorraden houdt, blijkens de toelichting

van de vertegenwoordiger van de Duitse Regering, verband met het bijzondere systeem dat in Duitsland in zwang is en op bedoeld Zuckersteuerbuch — alsook op een aantal rechtsvermoedens — berust. De om praktische redenen gewoonlijk slechts om de paar jaar plaatsvindende inventarisaties kunnen dus zeer wel tot van de schattingen afwijkende uitkomsten leiden zonder dat daaruit tot onregelmatigheden of tot onzorgvuldigheid van de producerende onderneming mag worden geconcludeerd.

7. De vaststelling der in iedere Lid-Staat vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1009/67 geproduceerde hoeveelheden werkte dus door in de vaststelling van de produktie in de suikercampagne 1968-1969 volgens artikel 33 en dus ook in de heffing bedoeld in artikel 27. Geproduceerde, doch destijds niet aan het licht gekomen hoeveelheden hebben er inderdaad toe geleid dat de overschotten waarmede in de zin van voormeld artikel 33 rekening is gehouden lager waren dan de werkelijke excedentaire hoeveelheden. Omdat met de voorlopig op nationale grondslag vastgestelde hoeveelheden alleen maar werd vooruitgelopen op de meer sluitende regeling van verordening nr. 1009/67 — des dat ook deze voorlopige regeling ertoe strekte door beperking van de communautaire produktie overschotten te voorkomen —, is het stellig in het algemeen belang van de Gemeenschap dat geen enkel produktiequotum, quota van vóór de inwerkingtreding der huidige regeling daaronder begrepen, aan de criteria voor de berekening en de overbrenging der excedentaire hoeveelheden ontkomt, omdat anders de in het artikel 27 omschreven heffing op de excedentaire produktie der afzonderlijke ondernemingen zou kunnen worden ontdoken.

De nationale douane heeft als gedaagde voor de Duitse rechter betoogd dat de tijdens een suikercampagene geproduceerde hoeveelheden uitsluitend worden vastgesteld volgens de inschrijvingen in het Zuckersteuerbuch en dat het uit fiscaal oogpunt niet ter zake doet wanneer de produktie van aanvankelijk niet geconstateerde hoeveelheden werkelijk heeft plaatsgevonden.

Het gaat echter niet aan de extra hoeveelheden al naar gelang van de bijzonderheden van de nationale belastingcontroledienst aan het ene dan wel aan het andere seizoen toe te wijzen; veeleer zullen wij een enkel voor de gehele Gemeenschap geldig criterium moeten vaststellen.

Zulk een criterium is in de thans vigerende voorschriften uitdrukkelijk voorzien. In artikel 2, lid 3, van haar voormelde verordening nr. 700 van 12 maart 1973 heeft de Commissie bepaald dat „indien na de vaststelling van de definitieve produktie als bedoeld in lid 2 later verschillen ten opzichte van deze cijfers worden geconstateerd, ... met deze verschillen rekening [wordt] gehouden bij de vaststelling van de definitieve produktie van het verkoopseizoen waarin het verschil wordt geconstateerd". Het is nu de vraag of bij gebreke van een uitdrukkelijke regeling ook voor het aan deze verordening voorafgegane tijdvak met een dergelijk criterium mag worden gewerkt.

8. Ik geloof dat men zich in zoverre niet — met de Commissie — dient te beroepen op het feit dat het beginsel ener eenvormige toepassing van het Gemeenschapsrecht bezwaarlijk kan worden gehandhaafd wanneer er bij gebreke aan uniforme maatstaven ter vaststelling van de produktiedata achteraf wijzigingen zouden mogen worden aangebracht in de reeds voor een bepaald seizoen vastgestelde produktie.

Dit is namelijk een weinigzeggend argument: het gebrek aan uniformiteit vindt zijn oorzaak vooral in het feit dat eensluidende criteria ter vaststelling van de lopende suikerproduktie ontbreken; men kan het dus ook zo zien dat wijzigingen achteraf juist dienen om het gebrek aan uniformiteit bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht, verband houdende met het feit dat er in de onderscheiden

staten met verschillende verificatiesystemen wordt gewerkt, te verhelpen.

Het is stellig in overeenstemming met de bedoeling der communautaire regeling, namelijk overschotten in de Gemeenschap te voorkomen, wanneer men tot het basisquotum van een onderneming ook rekent de suiker waarover zij in het desbetreffend verkoopseizoen in feite de beschikking heeft, al gaat het daarbij misschien ten dele om niet reeds in aanmerking genomen suiker uit een eerder seizoen.

Het gaat niet aan hoeveelheden waarmede destijds geen rekening is gehouden ter bepaling van hetgeen er in een Lid-Staat boven het door de Gemeenschap vastgestelde quotum is geproduceerd, als niet bestaande te beschouwen; en waar het om voormelde redenen niet doenlijk is ze achteraf in aanmerking te nemen — omdat dan alle berekeningen over vroegere jaren zouden moeten worden overgedaan —, ligt het beheel in de lijn van de op produktiebeperking gerichte communautaire regeling, wanneer men ze beschouwt als geproduceerd in het seizoen waarin zij werden ontdekt.

9. Het moge echter nuttig, praktisch en met de algemene doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt in overeenstemming zijn te achten het criterium van verordening nr. 700 van 1973 ook op het verleden toe te passen ofschoon de mogelijkheid daartoe in de destijds geldende voorschriften niet was voorzien, dat wil nog niet zeggen dat zulk een werkwijze ook geoorloofd is; wij moeten dus nagaan of bijzondere bepalingen van de communautaire verordeningen daaraan niet in de weg staan.

Artikel 32 opent weliswaar de mogelijkheid om excedentaire hoeveelheden naar het volgend seizoen over te brengen, doch stelt daaraan tevens enge grenzen: het moet gaan om overschotten uit het onmiddellijk voorafgaand seizoen. De Duitse rechter vraagt zich nu af of hoeveelheden uit eerdere seizoenen ook in aanmerking mogen worden genomen: leidt het in aanmerking nemen van overschotten uit de seizoenen 1966-1967 en 1967-1968 in het seizoen 1970-1971 in feite niet tot vergroting van de hoeveelheid die volgens artikel 32 mag worden overgebracht? De Duitse rechter vraagt zich dit te meer af in verband met het feit dat men zich, om overschotten van het seizoen 1967-1968 naar het seizoen 1968-1969 te kunnen overbrengen, in de overgangsbepaling van artikel 33 ten duidelijkste van een soort *fictio iuris* heeft bediend.

Opgemerkt zij dat de mogelijkheid tot overbrenging naar een volgend seizoen voor de ondernemingen een beperking behelst en stellig niet is voorzien om te voorkomen dat voorraden uit eerdere seizoenen die destijds aan de aandacht ontsnapten alsnog in aanmerking worden genomen. In een volgend seizoen in aanmerking genomen hoeveelheden worden geacht in dat seizoen te zijn geproduceerd. Er is dus geen sprake van dat voormeld criterium zich met de voorschriften der basisverordening niet zou verdragen.

Dat artikel 3 van verordening nr. 142/69 voor de toepassing van artikel 27 van verordening nr. 1009/67 de door de onderneming „werkelijk geproduceerde" hoeveelheid suiker noemt wil nog niet zeggen dat men de hoeveelheid in bedoeld seizoen werkelijk geproduceerde suiker zou moeten aanhouden; integendeel, dat er met zoveel worden wordt gesproken van de door iedere onderneming geproduceerde hoevelheid wil zeggen dat ook hoeveelheden die zij in eerdere seizoenen heeft geproduceerd en die nog niet in aanmerking waren genomen alsnog moeten worden verrekend.

Weliswaar bepaalt artikel 1, lid 2, van verordening nr. 142/69 van de Commissie dat van de berekening der hoeveelheid bedoeld in lid 1 (waarin de term suikerproduktie in de zin van artikel 27 wordt omschreven) is uitgesloten de hoeveelheid witte suiker vervaardigd uit ruwe suiker of stroop welke niet gedurende hetzelfde seizoen werd geproduceerd; de Duitse Regering heeft er echter te-

recht op gewezen dat deze bepaling alleen is bedoeld om te voorkomen dat voor de suikerproduktieheffing nogmaals rekening zou worden gehouden met voorraden die, als in een vorig seizoen geproduceerd, reeds werden verrekend. Aan haar doelstelling getoetst, staat deze bepaling dus aan het alsnog in aanmerking nemen van niet reeds geboekte hoeveelheden niet in de weg.

De goede werking van het stelsel zou trouwens ernstig worden verstoord — en discriminatie zou niet uitblijven — wanneer men het criterium van artikel 2, lid 3, van de thans geldende verordening nr. 700/73 zou hanteren voor uit vroegere seizoenen afkomstige en na de inwerkingtreding dier verordening ontdekte partijen. Daarop kan een op de produktiepositie der onderneming in het lopend seizoen afgestemde aanvullende heffing worden toegepast en het ware onbillijk dezelfde regel niet ook op vóór 15 maart 1973 alsnog gevonden hoeveelheden uit hetzelfde tijdvak toe te passen.

Waar dit criterium voor de toerekening — ratione temporis — van achteraf aangetroffen hoeveelheden niet met bijzondere bepalingen van destijds geldende verordeningen in strijd blijkt te zijn en beantwoordt aan de algemene doelstellingen en praktische behoeften van het stelsel — alsook aan de behoefte objectief niet gerechtvaardigde verschillen bij de behandeling van ondernemingen in de zin der gemeenschappelijke marktvoorzieningen te vermijden — kom ik tot de slotsom dat het kan worden gebruikt om in de onvolkomenheid der besproken voorschriften te voorzien.

Ik stel derhalve voor dat Uw Hof de vragen van het Finanzgericht te Hamburg als volgt zal beantwoorden:

1. Voor de toepassing van artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1009/67 van de Raad van 18 december 1967 en van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 142/69 van de Commissie van 25 januari 1969 dient rekening te worden gehouden met hoeveelheden die na de inwerkingtreding van de regeling der produktieheffingen op suiker alsnog zijn aangetroffen, ook al zijn zij vóór 1 juli 1968 onstaan.

2. Zulke hoeveelheden zijn te beschouwen als hoeveelheden uit het seizoen waarin zij zijn aangetroffen.