ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
22 januari 1986 *

In zaak 250/84,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunale di Roma, in het aldaar aanhangig geding tussen

Eridania zuccherifici nazionali SpA e.a.

en

Cassa conguaglio zucchero en de Italiaanse ministeries van Financiën en van de Schatkist,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de artikelen 24 en 28 van verordening nr. 1785/81 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1981, L 177, blz. 4),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: U. Everling, kamerpresident, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— verzoeksters in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door M. de André, G. Marchesini en F. Sorrentino, advocaten,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia, Avvocato dello Stato,

— de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Sacchettini en A. Brautigam,

* Procestaal: Italiaans.

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Prozzillo,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 oktober 1985,

het navolgende

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij beschikking van 11 november 1983, ten Hove ingekomen op 23 oktober 1984, heeft het Tribunale di Roma krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee vragen gesteld over de geldigheid van de artikelen 24 en 28 van verordening nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1981, L 177, blz. 4).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een beroep dat Eridania zuccherifici nazionali SpA, vijftien andere Italiaanse suikerproducerende vennootschappen, het Consorzio nazionale bieticultori en de Associazione nazionale bieticultori hebben ingesteld tegen de Cassa conguaglio zucchero en de Italiaanse ministeries van Financiën en van de Schatkist. Verzoekers in het hoofdgeding werden in 1982 verzocht om betaling van een produktieheffing voor suiker, als bedoeld in de artikelen 24 en 28 van verordening nr. 1785/81. In hun beroep vragen zij het Tribunale di Roma, te verklaren dat deze heffingen wegens de onwettigheid van voornoemde regeling niet verschuldigd zijn en verweerders te veroordelen om de reeds betaalde heffingen samen met interesten terug te betalen.

3 Van oordeel dat zijn beslissing afhankelijk was van de vraag of voornoemde bepalingen van de verordening geldig zijn, heeft het Tribunale di Roma de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de navolgende vragen voorgelegd:

„a) Is artikel 28 van ‚s Raad verordening (EEG) nr. 1785/81, waarin aan de Italiaanse producenten ter zake van de afzet van suiker tegen gegarandeerde prijs een heffing wordt opgelegd, berekend op grondslag van de in artikel 24 bedoelde produktiequota, onwettig wegens schending van het in de artikelen 7 en 40, lid 3, van het Verdrag vervatte discriminatieverbod alsook wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel, zulks gelet op de in artikel 39, lid 1, sub b, van dat Verdrag omschreven doelstellingen ?

b) Is artikel 24 van verordening nr. 1785/81, waarin het Italiaanse A-quotum en de verhouding tussen het A-quotum en het B-quotum worden vastgesteld, onwettig wegens het ontbreken van een redengeving, als bedoeld in artikel 190 van het Verdrag ?"

4 In de overwegingen van de verwijzingsbeschikking verklaart de nationale rechter, dat Italië de Lid-Staat is waarin de verhouding tussen het interne verbruik en het A-quotum procentueel het laagst is (85% tegenover een communautair gemiddelde van 101% en een maximum van 194% voor België). Als gevolg daarvan zou Italië enkel B-suiker met een heffing gelijk aan 39,5% van de interventieprijs kunnen uitvoeren, terwijl de andere Lid-Staten ook A-suiker met de lagere heffing van 2% zouden kunnen uitvoeren. Deze situatie zou indruisen tegen artikel 7 EEG-Verdrag.

5 Volgens de nationale rechter is hier ook sprake van een discriminatie tussen producenten, als bedoeld in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag. Enerzijds is de verhouding tussen de heffing over de B-suiker en de hoogte van dit quotum voor Italië het hoogste van de Gemeenschap (138 LIT/kg tegenover een communautair gemiddelde van 113 LIT/kg). Anderzijds zouden de vaste produktiekosten voor A-suiker binnen de Gemeenschap het hoogst zijn in Italië, omdat de gemiddelde produktie per bedrijf er het laagst is (293 333 kwintalen tegenover een communautair gemiddelde van 466 471 kwintalen). Voorts zouden de heffingen die de Italiaanse producenten over het B-quotum dienen te betalen niet in verhouding staan tot de doelstellingen, vervat in artikel 39, lid 1, sub b, EEG-Verdrag, volgens hetwelk de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard moet worden verzekerd.

6 Ten slotte zou verordening nr. 1785/81 volgens de verwijzingsbeschikking niet voldoende met redenen zijn omkleed, nu daarin enkel wordt gesteld dat de redenen voor de invoering van de produktiequota nog steeds geldig zijn terwijl niet wordt verklaard, waarom de intussen opgetreden veranderingen in de marktsituatie onbetekenend waren.

Het quotastelsel en de produktieheffing voor suiker

7 De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker is tot stand gebracht bij verordening nr. 1009/67 van de Raad van 18 december 1967 (PB 1967, L 308, blz. 1). De bij deze verordening ingevoerde regeling gold oorspronkelijk tot juli 1975 en voorzag in de toekenning aan elke onderneming van een „basisquotum" en een „maximumquotum" per verkoopseizoen. De hoeveelheid suiker die het maximumquotum overschreed, mocht niet in de Gemeenschap worden verkocht. Tevens werd voorzien in een communautair stelsel voor de financiering van de kosten voor de afzet van de overschotten; binnen bepaalde grenzen zouden zij via een produktieheffing worden gedragen door alle producenten en voor het overige zouden zij ten laste van de gemeenschapsbegroting komen. Deze regeling is, behoudens enkele wijzigingen, verlengd bij verordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 (PB 1974, L 359, blz. 1) en bij verordening nr. 1592/80 van de Raad van 24 juni 1980 (PB 1980, L 160, blz. 12). Bij verordening nr. 3330/74 werden de basisquota voor de voornaamste suikerproducerende Lid-Staten — derhalve niet voor Italië — verhoogd ter compensatie van de negatieve gevolgen van de invoer van preferentiële suiker uit de ACS-landen krachtens door de Gemeenschap aangegane verbintenissen.

8 Voornoemde regeling is met ingang van 1 juli 1981 vervangen door verordening nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981. Deze verordening, die in onderhavige zaak in geding is, onderscheidt drie soorten quota: Het A-quotum, dat het verbruik in de Gemeenschap weergeeft, kan vrij op de gemeenschappelijke markt worden verhandeld en de afzet ervan wordt door de interventieprijs gewaarborgd. Het B-quotum is de hoeveelheid geproduceerde suiker die wel het basisquotum („A-quotum") doch niet het „maximumquotum" overschrijdt, dat wordt verkregen door op het A-quotum een coëfficiënt toe te passen. Dit kan eveneens vrij op de gemeenschappelijke markt worden verhandeld, maar zonder de garantie van de interventieprijs, en kan met exportsteun naar derde landen worden uitgevoerd; deze steun, die gelijk is aan het verschil tussen de interventieprijs en de wereldprijs

van suiker, wordt betaald in de vorm van uitvoerrestituties. Het C-quotum ten slotte, dat wil zeggen de hoeveelheid van de produktie waarmee het „maximumquotum" (A-quotum + B-quotum) wordt overschreden, mag enkel in derde landen worden verhandeld, en komt niet in aanmerking voor enige exportsteun.

9 Bij verordening nr. 1785/81 is ook de regeling voor de financiering van de kosten van de suikerexport gewijzigd. Om te beginnen werd het beginsel van de volledige verantwoordelijkheid van de producenten ingevoerd; de kosten van de afzet op de exportmarkten van de suiker waarvoor een restitutie wordt verleend, komen geheel te hunnen laste. Bovendien werd niet enkel voor de B-suiker, maar ook voor de A-suiker een produktieheffing ingevoerd.

10 Krachtens de artikelen 24 en 28 van verordening nr. 1785/81 ziet de aldus ingevoerde regeling er uit als volgt:

— de referentiehoeveelheden („basishoeveelheden") voor de vaststelling van de basisquota („A-quota") blijven ongewijzigd ten opzichte van de voorgaande regeling, behalve dat de basishoeveelheid voor Italië van 1 230 000 ton op 1 320 000 ton is gebracht (artikel 24 van verordening nr. 1785/81);

— de quota boven de basisquota maar binnen de limiet van het maximumquotum („B-quota") worden vastgesteld op basis van de daadwerkelijke produktie, met dien verstande evenwel dat zij niet minder mogen bedragen dan 10% van de basisquota. Om rekening te houden met de regionale ontwikkeling van de suikerbieten- en suikerrietproduktie, worden de B-quota bepaald op het gemiddelde van de hoogste produktiecijfers, waargenomen tijdens drie van de laatste vijf verkoopseizoenen (ibidem);

— de kosten van de afzet van de overschotten die voortvloeien uit de verhouding tussen de produktie van de Gemeenschap en haar verbruik, worden volledig gefinancierd door de producenten zelf; de volledige produktie in het kader van de A-quota en de B-quota is onderworpen aan een heffing, die volgens de hiernavolgende modaliteiten moet worden betaald (art. 28 van verordening nr. 1785/81):

  — het totale verlies dat uit de afzet van de betrokken overschotten voortvloeit, wordt eerst omgeslagen over de hele produktie van A- en B-suiker middels een produktieheffing die niet hoger mag zijn dan 2% van de interventieprijs voor witte suiker;

— het deel van dit verlies dat niet wordt gedekt door de opbrengst van deze heffing, wordt gefinancierd door een bijkomende produktieheffing over de B-suiker, die in beginsel niet hoger mag zijn dan 30% van diezelfde interventieprijs. In geval deze laatste financieringswijze evenwel nog onvoldoende is, kan het maximum worden opgetrokken tot 37,5% waardoor de totale last op de B-suiker 39,5% kan bedragen.

De eerste vraag

De beweerde discriminatie

11 Met het eerste deel van de eerste vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen of de heffing die de Italiaanse producenten op grond van de artikelen 24 en 28 van verordening nr. 1785/81 moeten betalen, in strijd is met het discriminatieverbod van de artikelen 7 en 40, lid 3, EEG-Verdrag.

12 Verzoekers in het hoofdgeding en de Italiaanse regering stellen voor deze vraag bevestigend te beantwoorden. Volgens hen vloeit de discriminatie voort uit het feit dat de totale kosten van de financiering van het quotastelsel worden berekend op basis van het verbruik in de Gemeenschap, terwijl de door de individuele ondernemingen te dragen lasten worden berekend op basis van hun daadwerkelijke produktie tijdens de referentieperiode. Het gebruik van verschillende parameters voor het totaal van de kosten en voor de verdeling van deze kosten over de individuele producenten, zou tot gevolg hebben dat het aan Italië toegekende A-quotum, waarvoor de heffing slechts 2% bedraagt, veel lager is dan het binnenlands verbruik in Italië.

13 Verzoekers in het hoofdgeding baseren hun bewering op verschillende feitelijke gegevens: tussen 1968 en 1981 is het A-quotum voor Italië niet verhoogd, terwijl zulks wel is gebeurd voor alle andere Lid-Staten. Weliswaar is aan Italië bij verordening nr. 1785/81 een A-quotum toegekend dat 7,3% hoger was dan zijn basisquotum op dat ogenblik, doch in procenten uitgedrukt ligt de totale verhoging van het Italiaanse basis-/A-quotum nog steeds beneden de gemiddelde verhoging in de Gemeenschap sedert 1968 (7,3% tegenover 18%). Daarentegen is het Italiaanse suikerverbruik sedert 1968 met 9,1% gestegen, terwijl dit voor de gehele Gemeenschap met 2,1% is gedaald. Deze evolutie heeft ertoe geleid dat in Italië de pro-

centuele verhouding tussen het A-quotum en het binnenlands verbruik, evenals in de Bondsrepubliek Duitsland, het laagst is (85% tegenover een communautair gemiddelde van 101%).

14 Volgens verzoekers in het hoofdgeding heeft dit tot gevolg, dat de Italiaanse producenten enkel B-suiker kunnen exporteren waarvoor een hogere heffing geldt, terwijl zij daardoor wel over hun B-quotum de lasten dragen, die zijn veroorzaakt door de exporten van producenten uit de andere Lid-Staten, die een A-quotum hebben dat hoger is dan hun binnenlands verbruik. Op die manier zouden de Italiaanse producenten, die nooit tot de overschotten hebben bijgedragen, worden verplicht, de afzet van de produktie van hun communautaire partners tegen gewaarborgde prijs te financieren.

15 Terzake merkt de Italiaanse regering op, dat de hiervoor beschreven ontwikkelingen het produktie-evenwicht in de Gemeenschap allengs dreigen te verstoren, daar de producent van overschotten, die slechts gedeeltelijk de gevolgen van zijn eigen overschotten ondervindt, geneigd zal zijn zijn produktie te verhogen en aldus recht op verhoging van zijn quotum te verkrijgen, terwijl de producent met de hoogste kosten, die in het algemeen geen overschotten produceert, verplicht wordt bij te dragen in de kosten van de uitvoer van die overschotten.

16 De Raad en de Commissie ontkennen dat er sprake is van een discriminatie op grond van nationaliteit of tussen producenten van de Gemeenschap. Volgens hen zijn de quota vastgesteld op basis van objectieve criteria, verband houdende met het doel van de regeling, namelijk een zekere beheersing van de suikerproduktie, waarbij evenwel de herstructurering van deze produktie mogelijk blijft.

17 De Commissie verklaart, dat de vaststelling van nationale quota op basis van de daadwerkelijke produktie van de ondernemingen in overeenstemming is met de beginselen van solidariteit tussen de producenten, specialisatie van de produktie en vrij intracommunautair handelsverkeer. Zo dit systeem eventueel voor de Italiaanse producenten in een andere last resulteert dan op de andere producenten van de Gemeenschap rust, dan is dit verschil slechts het resultaat van het verschillend produktieniveau in de Lid-Staten. Om dezelfde reden is de verhouding tussen de

geïnde heffingen en het B-quotum voor Italië zonder belang, aangezien de ondernemingen in de verschillende Lid-Staten hun B-quotum tijdens de verschillende verkoopseizoenen steeds in wisselende mate gebruiken. Met betrekking tot de beweerde onmogelijkheid voor de Italiaanse producenten om andere dan B-suiker te exporteren, merkt de Commissie op, dat deze producenten in feite geen onder een quotum geproduceerde suiker naar derde landen exporteren en dat er bovendien geen enkel verband bestaat tussen de geïnde heffingen en de bestemming van het produkt. Ten slotte zouden de uitvoerrestituties zonder onderscheid tussen A-suiker en B-suiker worden betaald.

18 Voorts wijzen de Raad en de Commissie erop, dat in verband met het geringe concurrentievermogen van de Italiaanse suikerbietenproduktie voor de Italiaanse producenten in verschillende opzichten een gunstiger regeling geldt dan voor de producenten uit andere Lid-Staten. Zo werden bij verordening nr. 1009/67 meteen al de basishoeveelheden voor Italië op een hoger niveau vastgesteld dan voor de andere Lid-Staten; bovendien kreeg Italië bij verordening nr. 1785/81 als enige Lid-Staat een A-quotum dat hoger was dan zijn basisquotum. Verder wordt de produktieheffing voor de Italiaanse producenten berekenend op basis van de interventieprijs en niet op basis van de — hogere — afgeleide interventieprijs, die voor Italië als deficitair gebied geldt; de Italiaanse producenten betalen bijgevolg een lagere heffing dan de andere producenten van de Gemeenschap. Ten slotte heeft Italië volgens de geldende regeling het recht om zijn suikerbieten- en suikerproducenten naast de waarborg van de per regio vastgestelde prijzen, nationale steun te verlenen, en heeft het eveneens de mogelijkheid om de quota van zijn ondernemingen onbeperkt te wijzigen, voor zover dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van herstructureringsplannen.

19 Allereerst moet worden vastgesteld dat, zoals door de Raad en de Commissie is verklaard, het quotastelsel voor de suikerproduktie een wezenlijk bestanddeel is van de gemeenschappelijke ordening der markten in deze sector. In een situatie waarin zowel de gemeenschappelijke markt als de wereldmarkt een overproduktie kent, is het doel ervan de produktie binnen bepaalde perken te houden door haar zo dicht mogelijk bij het binnenlands verbruik te brengen en tegelijkertijd de regionale specialisatie te bevorderen. Daartoe wordt verzekerd dat de vastgestelde hoeveelheden kunnen worden afgezet tegen een gewaarborgde prijs, en wel door middel van een regeling waarbij de financiering van de afzetkosten door alle producenten solidair wordt opgebracht. Deze financieringsregeling is aldus opgezet, dat over het A-quotum dat beantwoordt aan het binnenlands verbruik, slechts een zeer lage heffing wordt geïnd, terwijl over het B-quotum, dat hoofdzakelijk voor de uitvoer is bestemd, een veel hogere heffing moet worden betaald, waardoor de

noodzakelijke restituties kunnen worden gefinancierd; bovendien kan deze heffing de producenten afschrikken.

20 In die omstandigheden had de Raad gegronde redenen om de vastgestelde quota over de individuele ondernemingen te verdelen op basis van hun daadwerkelijke produktie. Een dergelijke verdeling van de lasten beantwoordt immers aan het beginsel van de regionale specialisatie — een beginsel dat zelf de grondslag vormt van de gemeenschappelijke markt -, volgens hetwelk de produktie dient te geschieden op de plaats die economisch daarvoor het meest geschikt is. Die verdeling is voorts in overeenstemming met de solidariteit tussen de producenten, daar de produktie een rechtmatig criterium is voor de beoordeling van zowel het economisch belang van de producenten als van de voordelen die zij uit het stelsel halen.

21 Dat Italië, als gevolg van het feit dat de lasten tussen de ondernemingen worden verdeeld op basis van de produktie, een A-quotum ontvangt dat lager is dan zijn intern verbruik en dat de verhouding tussen de geïnde heffingen en zijn B-quotum daardoor bijzonder hoog uitvalt, kan niet tot een andere beoordeling leiden. Integendeel, deze gevolgen zijn juist een uitvloeisel van de eis dat in een gemeenschappelijke markt die wordt gekenmerkt door regionale specialisatie, de produktie in de afzonderlijke Lid-Staten zich onafhankelijk van het interne verbruik moet kunnen ontwikkelen. Zij kunnen derhalve geen discriminatie vormen.

22 Het verwijt van discriminatie blijkt nog meer ongegrond, wanneer men de gewraakte bepalingen beziet in de context van de verordening waarin zij voorkomen. Juist om de disparitеiten als gevolg van de specifieke structurele moeilijkheden van Italië te verzachten, heeft de Raad het quotastelsel vergezeld doen gaan van verschillende specifieke maatregelen die als steunmaatregelen ten gunste van de Italiaanse producenten kunnen worden aangemerkt, zoals een hogere basishoeveelheid bij de aanvang, een hogere interventieprijs en de machtiging om nationale steun te verlenen.

23 Verzoekers in het hoofdgeding en de Italiaanse regering verklaren verder, dat de onderhavige regeling discriminerend is, doordat de aan de Italiaanse bedrijven toegekende quota gemiddeld lager zijn dan het gemiddelde van de aan de bedrijven in de Gemeenschap toegekende quota (29 233 tegen 51 873 ton). Als gevolg daarvan zouden de vaste kosten van de Italiaanse producenten hoger zijn dan die van de producenten in de andere Lid-Staten, wat tot het faillissement van een aantal Italiaanse ondernemingen zou hebben geleid.

24 De Raad en de Commissie werpen hiertegen op, dat de produktiequota niet aan de bedrijven maar aan de ondernemingen worden toegekend en dat de Italiaanse ondernemingen gemiddeld over het hoogste A-quotum in de Gemeenschap beschikken. Zij betwisten evenwel niet, dat de produktiekosten voor suiker in Italië boven het gemiddelde in de Gemeenschap liggen.

25 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het quotastelsel niet tot doel heeft de minst rendabele ondernemingen te begunstigen, maar wel om de produktie enigszins te beheersen en daarbij de mogelijkheid open te houden van een herstructurering volgens de behoeften van de markt. Het is derhalve gerechtvaardigd om bij de verdeling van de quota over de individuele marktdeelnemers geen rekening te houden met de verschillende produktiekosten. Dit geldt temeer, waar in het onderhavige geval het quotastelsel gepaard gaat met een serie maatregelen die de structurele moeilijkheden van de minst begunstigde gebieden althans gedeeltelijk beogen te compenseren.

26 Uit het voorgaande blijkt, dat de Italiaanse producenten niet worden gediscrimineerd ten opzichte van de andere producenten in de Gemeenschap. Het argument, ontleend aan een schending van de artikelen 7 en 40, lid 3, EEG-Verdrag, moet derhalve worden verworpen.

De beweerde schending van artikel 39, lid 1, sub b, EEG-Verdrag

27 Met het tweede deel van de eerste vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de hoogte van de heffing die de Italiaanse producenten krachtens de artikelen 24 en 28 van verordening nr. 1785/81 moeten betalen, in strijd is met het in artikel 39, lid 1, sub b), EEG-Verdrag genoemde doel. Volgens deze bepaling heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten doel „... de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn".

28 Volgens verzoekers in het hoofdgeding moet deze vraag bevestigend worden beantwoord, daar de Italiaanse producenten niet verantwoordelijk zouden zijn voor de suikeroverschotten die tot de invoering van het omstreden stelsel hebben geleid. Dienaangaande merken zij met name op, dat de heffing over het B-quotum van de Italiaanse producenten een buitensporig offer vergt en dat deze heffing bovendien

voor 60% ten laste komt van de Italiaanse bietentelers. In strijd met de in artikel 39, lid 1, sub b), EEG-Verdrag neergelegde doelstelling wordt het inkomen van de Italiaanse producenten volgens hen hierdoor verminderd.

29 De Raad en de Commissie betogen daarentegen, dat in de betrokken regeling voldoende rekening is gehouden met de specifieke behoeften van de deficitaire zones, waartoe Italië behoort. Om te beginnen is de minimumprijs voor zowel de A-bieten als voor de B-bieten in die deficitaire zones hoger. Vervolgens betalen de Italiaanse bietentelers, daar de produktieheffing voor suiker op basis van de interventieprijs en niet op basis van de afgeleide interventieprijs wordt berekend, voor B-suiker — in procenten uitgedrukt — een lagere heffing dan de producenten in de andere Lid-Staten (voor het verkoopseizoen 1981/82 28,8% van de interventieprijs tegenover 30%). Bovendien hebben de Italiaanse bietentelers en suikerproducenten recht op de krachtens artikel 46 van verordening nr. 1785/81 toegelaten nationale steun. Ten slotte wordt op dit ogenblik in Italië nagenoeg geen B-suiker geproduceerd, zodat de Italiaanse producenten in feite geen heffing over deze suiker betalen. Ook merkt de Commissie op, dat juist het quotastelsel het behoud van de bietenteelt in Italië heeft mogelijk gemaakt, ofschoon deze bieten aanmerkelijk minder nuttige stoffen bevatten dan die welke in andere Lid-Staten worden geteeld.

30 Voor zover deze argumenten identiek zijn aan die welke tot staving van de eerste grief zijn aangevoerd, volstaat een verwijzing naar de voorafgaande rechtsoverwegingen.

31 Ten aanzien van de bewering van verzoekers in het hoofdgeding, dat de bij verordening nr. 1785/81 ingevoerde regeling de Italiaanse producenten en met name de Italiaanse bietentelers geen redelijke levensstandaard kan verzekeren, dient eraan te worden herinnerd, dat de suikermarkt in haar geheel wordt gekenmerkt door een overproduktie. Bijgevolg is de interventie- en medefinancieringsregeling, die is ingevoerd om de afzet van de overschotten tegen een gewaarborgde prijs te verzekeren, in het belang van alle suikerproducenten in de Gemeenschap, met inbegrip van de Italiaanse producenten. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, heeft de aldus gewaarborgde minimumprijs juist tot doel het inkomen van al deze producenten te beschermen.

32 Onder deze omstandigheden kan de hoogte van de lasten die dit stelsel voor de Italiaanse producenten meebrengt, niet in strijd worden geacht met het in artikel 39, lid 1, sub b), genoemde doel. Met name het argument dat deze producenten zouden worden verplicht tot medefinanciering van overschotten waarvoor zij niet verantwoordelijk zouden zijn, moet worden verworpen. Een dergelijke opvatting verdraagt zich niet met het beginsel zelf van een gemeenschappelijke markt, waarin immers onmogelijk kan worden vastgesteld welke ondernemingen of Lid-Staten verantwoordelijk zijn voor een eventuele overproduktie. Voor het bij verordening nr. 1785/81 ingevoerde stelsel volgt hieruit dat alle ondernemingen die hun A-quotum overschrijden, per definitie voor de uitvoer bestemde overschotten produceren.

33 Mitsdien moet ook het argument, ontleend aan een beweerde schending van artikel 39, lid 1, sub b), EEG-Verdrag, worden verworpen.

De tweede vraag

34 Met de tweede vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of artikel 24 verordening nr. 1785/81 geldig is, zulks gelet op het motiveringsvereiste in artikel 190 EEG-Verdrag.

35 Volgens verzoekers in het hoofdgeding en de Italiaanse regering is verordening nr. 1785/81 niet voldoende gemotiveerd op het punt van de vaststelling van de quota voor Italië. In de considerans van deze verordening wordt enkel verklaard, dat de redenen waarom de Gemeenschap tot nu toe een produktiequotaregeling heeft aangehouden, nog altijd gelden. Zij bevat evenwel geen enkele aanwijzing omtrent de omvang van de quota; noch wordt daarin vermeld dat de situatie betreffende de produktie en het verbruik in de verschillende Lid-Staten, alsmede de structuur van de heffingen inmiddels zijn gewijzigd.

36 De Raad en de Commissie daarentegen zijn van mening dat aan de eisen van artikel 190 EEG-Verdrag is voldaan, nu in de considerans van de vorige verordeningen nrs. 1009/67 en 3330/74, waarnaar in de considerans van verordening nr. 1785/81 wordt verwezen, een omstandiger motivering voorkomt.

37 Volgens een vaste rechtspraak van het Hof moet de door artikel 190 EEG-Verdrag vereiste motivering aan de aard van de betrokken handeling beantwoorden. De redenering van de communautaire instantie die de betwiste handeling heeft vastgesteld, moet er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen.

38 Uit deze rechtspraak, laatstelijk bevestigd in het arrest van 28 oktober 1982 (gev. zaken 292 en 293/81, Lion en Haentjens, Jurispr. 1982, blz. 3887), blijkt bovendien, dat bij verordeningen geen speficieke motivering kan worden verlangd van de verschillende — soms zeer talrijke en ingewikkelde — onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen, zodra deze binnen de systematiek van het geheel vallen. Indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt, zou het bijgevolg te ver gaan, voor elke technische keuze van deze instelling een specifieke motivering te verlangen.

39 Dit is het geval bij verordening nr. 1785/81, wat de rechtvaardiging van het stelsel van produktiequota betreft. Uit de motivering in de considerans van die verordening — en met name in de elfde overweging ervan — in samenhang met de considerans van de eerdere verordeningen nrs. 1009/67 en 3330/74, blijkt duidelijk en ondubbelzinnig, om welke redenen de Raad heeft besloten de bestaande regeling in grote lijnen te handhaven en bepaalde onderdelen ervan, met name de grondslagen voor de berekening van de quota en de financiering van het stelsel, te wijzigen. Deze motivering volstaat om de belanghebbenden in staat te stellen de bestaansreden van de betwiste regeling te kennen en om het Hof in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen.

40 Bijgevolg moet ook het argument, ontleend aan de ontoereikende motivering die in strijd is met artikel 190 EEG-Verdrag, worden verworpen.

41 Om al deze redenen dient op de vraag van het Tribunale di Roma te worden geantwoord, dat bij onderzoek van de gestelde vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de artikelen 24 en 28 van verordening nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 kunnen aantasten.

Kosten

42 De kosten door de Italiaanse regering, de Raad en de Commissie wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt kunnen niet voor vergoeding 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, (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunale di Roma bij beschikking van 11 november 1983 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de artikelen 24 en 28 van verordening nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 kunnen aantasten.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 januari 1986.

De griffier
P. Heim

De president van de Vijfde kamer
U. Everling