FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 16. MAJ 1984 [1]

Høje Domstol.

I denne sag har den forelæggende ret forelagt Domstolen en række spørgsmål angående de produktionsafgifter inden for sukkersektoren, som skal dække de omkostninger, som Fællesskabet må afholde i forbindelse med afsætningen af sukker. Inden jeg behandler spørgsmålene, vil jeg give en kort sammenfatning af de gældende fællesskabsretlige bestemmelser.

1. De gældende fællesskabsretlige bestemmelser

Den fælles markedsordning for sukker blev oprindelig indført ved Rådets forordning nr. 1009/67 (EFT 1967, s. 281), som blev erstattet af forordning nr. 3330/74 (EFT L 359, s. 1). Sidstnævnte forordning blev med virkning fra den 1. juli 1981 erstattet af forordning nr. 1785/81, der således gælder på nuværende tidspunkt (EFT L 177, s. 1). Af grunde, som jeg senere vil gøre rede for, spiller imidlertid også forordning nr. 3330/74 en afgørende rolle i denne sag.

Som Domstolen ved er det karakteristisk for den fælles markedsordning for sukker, at der består en ordning med produktionskvotaer. I forordning nr. 3330/74 er ordningen nærmere reguleret i artiklerne 23 ff. I henhold til nævnte ordning tildeles hver virksomhed hvert år en produktionskvota, som består af en A- og en B-kvota. A-kvotaen svarer i det store og hele til den mængde sukker, der forventes afsat på det fælles marked til den garanterede interventionspris. B-kvotaen angiver den mængde, der kan fremstilles udover A-kvotaen, og som kan eksporteres for Fællesskabets regning, idet der udbetales restitutioner. Den del af produktionen, som overstiger maksimumkvotaen (C-sukker), kan ikke afsættes på det fælles marked. Den kan således kun udføres, men uden at der ydes restitutioner.

Et af de grundlæggende principper for markedsordningen for sukker er, at producenterne bidrager til finansieringen af omkostningerne i forbindelse med afsætningen af sukker, det vil navnlig sige eksportrestitutioner, idet de betaler en produktionsafgift. I henhold til forordning nr. 3330/74 beregnedes afgiften kun for det sukker, der blev fremstillet inden for rammerne af B-kvotaen, idet afgiftsbeløbet ikke kunne være større end 30 % af interventionsprisen. De tab, der ikke blev dækket, blev i sidste instans pålagt EUGFL. Ved forordning nr. 1785/81 ændredes ordningen, således at finansieringen fuldt ud påhvilede producenterne, hvilket blandt andet medførte, at der blev indført en produktionsafgift, som ligeledes beregnes af A-kvotaen, idet afgiften dog ikke kan overstige 2 % af interventionsprisen.

I forordning nr. 3330/74 blev afgiften fastsat i artikel 27. De nærmere bestemmelser fandtes i Kommissionens forordning nr. 700/73 (EFT L 67, s. 12), som blev forlænget ved artikel 44, stk. 4, i forordning nr. 3330/74. Reglerne om beregning af den årlige produktionsafgift

1 — Oversat fra nederlandsk.

findes i artikel 7 i forordning nr. 700/73. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»1. Den for et sukkerproduktionsår gældende produktionsafgift fastsættes inden den 1. december i det følgende produktionsår.

2. De samlede tab i forbindelse med afsætningen af den mængde, der er fremstillet i Fællesskabet ud over den garanterede mængde, beregnes på grundlag af

a) den samlede sukkerproduktion i Fællesskabet i løbet af det pågældende sukkerproduktionsår, beregnet som hvidt sukker, og nedsat med

— den garanterede mængde for det pågældende sukkerproduktionsår,

— de mængder, der er fremstillet ud over maksimumkvoterne,

— de mængder, der er overført i henhold til artikel 32 i forordning nr. 1009/67/EØF, og som er fremstillet inden for maksimumkvoten,

— en mængde svarende til forskellen mellem den registrerede, afsatte mængde til menneskelig fortæring i tidsrummet fra 1. oktober i det pågældende sukkerproduktionsår til den følgende 30. september og den garanterede mængde, når sidstnævnte er mindre end den omtalte fortæring; og

b) et fikseret beløb pr. vægtenhed som kompensation for tab ved afsætningen af nævnte sukker. Beløbet beregnes på grundlag af et vejet gennemsnitstal for tab ved afsætningen i perioden fra 1. oktober i det pågældende sukkerproduktionsår til den følgende 30. september.«

Efter bestemmelsen består afgiften af to faktorer: en kvantitativ faktor (stk. 2, litra a)), og en økonomisk faktor stk. 2, litra b)). Den kvantitative faktor omfatter det sukker, for hvilket der ydes eksportrestitutioner. Den økonomiske faktor er et forudfastsat beløb: det gennemsnitlige tab af eksportrestitutioner pr. 100 kg sukker for en bestemt mængde sukker, der er udført i en bestemt periode. Den pågældende referenceperiode er fastsat til perioden fra den 1. oktober til den 30. september. Det således beregnede gennemsnitlige tab pr. 100 kg multipliceres med den kvantitative faktor, hvilket giver det samlede tab som følge af afsætningen af de garanterede sukkermængder. I medfør af forordning nr. 3330/74 fordeles beløbet på B-kvotaen.

For så vidt angår produktionsåret 1980/81 og derpå følgende produktionsår, som alle går fra den 1. juli til den 30. juni, fastsattes afgiften i henhold til forordning nr. 3358/81 af 25. november 1981 (EFT L 339, s. 17) til 3,407 ECU pr. 100 kg hvidt sukker. Forordning nr. 3330/74 blev ophævet med virkning fra den 30. juni 1981 og erstattet af forordning nr. 1785/81, hvorved grundlaget for forordning nr. 700/73 ligeledes bortfaldt. Imidlertid fastsloges det i forordning nr. 3358/81, at de kriterier, der var fastsat i forordning nr. 700/73, skulle finde anvendelse ved beregningen af afgiften for produkti-

onsåret 1980/81. Forordning nr. 3358/81 har hjemmel i artikel 48 i forordning nr. 1785/81. De nye kriterier med hensyn til produktionsafgiften, som findes i sidstnævnte forordning (artikel 28), fandt først anvendelse med hensyn til produktionsåret 1981/82.

2. De faktiske omstændigheder og de forelagte spørgsmål

Ved afgiftsafgørelse af 10. maj 1982 blev selskabet Sermide pålagt at betale sin andel af produktionsafgiften for det B-sukker, selskabet havde produceret i produktionsåret 1980/81; beløbet androg 321 000 850 lire. Beløbet blev efterfølgende nedsat til 261 515 085 lire. Under den sag, selskabet anlagde til prøvelse af afgørelsen, gjorde det gældende, at artikel 1 i forordning nr. 3358/81 (produktionsafgiftsbeløbet pr. 100 kg for 1980/81) og artikel 7 i forordning nr. 700/73 (beregningsmetoden) var ugyldige. Ved kendelse af 28. marts 1983 forelagde Tribunale Civile di Genova Domstolen følgende spørgsmål:

»1. Er artikel 7, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 700/73, hvorefter de samlede tab i forbindelse med afsætningen af den mængde, der er fremstillet i Fællesskabet, beregnes på grundlag af et vejet gennemsnitstal for tab ved afsætningen i perioden fra 1. oktober i det pågældende sukkerproduktionsår til den følgende 30. september, retsstridig på grund af, at bestemmelsen tilsidesætter: a) forbudet mod forskelsbehandling i Rom-traktatens artikel 7, stk. 1; b) forbudet mod forskelsbehandling i Rom-traktatens artikel 40, stk. 3; c) artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81, hvorefter produktionsåret begynder den 1. juli og slutter den 30. juni i det følgende år; d) artikel 28 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81, hvorefter produktionsafgiften for sukker i hvert produktionsår også beregnes på grundlag af det gennemsnitlige tab på de eksportforpligtelser, der skal opfyldes i det løbende produktionsår?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, er da ikke også følgende bestemmelse retsstridig: artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3358/81, hvorefter sukkerproduktionsafgiften for sukkerproduktionsåret 1980/81 fastsættes til 3,407 ECU pr. 100 kg hvidt sukker?

3. Såfremt de to første spørgsmål besvares benægtende: er da artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3358/81, hvorefter sukkerproduktionsafgiften for sukkerproduktionsåret 1980/81 fastsættes til 3,407 ECU pr. 100 kg hvidt sukker, retsstridig som uforenelig med:

   a) artikel 27, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3330/74, hvorefter produktionsafgiften for produktionsåret 1980/81 beregnes på grundlag af de sukkermængder, som er udført til tredjelande;

   b) artikel 28 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81, hvorefter sukkerproduktionsafgiften først fra sukkerproduktionsåret 1981/82 alene skal beregnes på grundlag af den sukkermængde, for hvilken der skal opfyldes eksportforpligtelser?«

Den nationale rets bemærkninger til spørgsmålene viser blandt andet, at de vedrører fastsættelsen af den *økonomiske faktor*, der indgår i produktionsafgiften. De to første spørgsmål vedrører *referenceperioden* fra den 1. oktober til den 30. september. Den forelæggende ret har

anført, at denne omstændighed af forskellige grunde medfører en forskelsbehandling af de italienske producenter, idet produktionsåret går fra den 1. juli til den 30. juni. Det tredje spørgsmål vedrører begrebet »afsætningen« i artikel 7, stk. 2, litra b), i forordning nr. 700/73. Den nationale ret har rejst det spørgsmål, om den skal beregnes på grundlag af den faktisk eksporterede mængde eller på grundlag af de eksportforpligtelser, der skal opfyldes.

3. Oversigt over gennemgangen

Spørgsmålene fra den forelæggende ret drejer sig for det *første* om, hvorvidt forordning nr. 3358/81 er retsstridig som følge af, at der er en tilsidesættelse af artikel 28 i den nye grundforordning nr. 1785/81 (spørgsmål 1 d)). I spørgsmålet ligger, at det ønsket oplyst, hvilke regler, der i henhold til forordning nr. 3358/81 finder anvendelse. For det *andet* har retten rejst det spørgsmål, om anvendelsen i henhold til forordning nr. 3358/81 af den referenceperiode, der er angivet i forordning nr. 700/73 (artikel 7, stk. 2), er lovlig (spørgsmål 1 a), b) og c)). Ifølge de indgivne indlæg må spørgsmålet opdeles i to underspørgsmål. For det første har den italienske regering og selskabet Sermide anført, at den pågældende referenceperiode allerede i sig selv er udtryk for forskelsbehandling over for dem på grund af visse særegenheder, der kendetegner det italienske sukkermarked. De har dernæst anført, at de har lidt et særligt tab i forbindelse med produktionsafgiften for det følgende produktionsår (1981/82), dvs. med anvendelse af den nye grundforordning nr. 1785/81, idet referenceperioderne delvis overlapper hinanden. For det *tredje* ønsker den forelæggende ret en fortolkning af begrebet afsætning (artikel 7, stk. 2, litra b), i forordning nr. 700/73, artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 3330/74 og artikel 28 i forordning nr. 1785/81): vedrører dette begreb de faktiske udførsler eller kun de eksportforpligtelser, der skal opfyldes (spørgsmål 3)? Jeg vil behandle spørgsmålene i ovennævnte rækkefølge. Svaret på det andet spørgsmål fra den forelæggende ret fremgår umiddelbart af svaret på dens første spørgsmål.

4. Forordning nr. 3358/81 som overgangsforanstaltning

Inden jeg besvarer de forelagte spørgsmål konkret, må det efter min opfattelse og som allerede nævnt undersøges, om der faktisk består den forbindelse mellem artikel 28 i forordning nr. 1785/81 og forordning nr. 3358/81, som den nationale ret har forudsat i forbindelse med spørgsmål 1 d). Dette er nemlig ikke tilfældet. Ifølge betragtningerne har forordning nr. 3358/81 hjemmel i den nye grundforordnings artikel 48, som har følgende ordlyd:

»Såfremt overgangsforanstaltninger måtte være nødvendige for at lette overgangen til denne forordnings bestemmelser, navnlig i tilfælde af, at gennemførelsen af disse bestemmelser på det fastsatte tidspunkt måtte støde på væsentlige vanskeligheder, træffes sådanne foranstaltninger i overensstemmelse med fremgangsmåden i artikel 41. De finder anvendelse indtil senest den 30. juni 1982.«

Forordning nr. 3358/81 er således en overgangsforanstaltning, selv om der er det særlige ved den, at den har hjemmel i en bestemmelse i en ny forordning, men samtidig indeholder regler om, at dele af den tidligere, ophævede forordning finder anvendelse i en vis periode, der er omfattet af den nævnte nye forordning. Der er bestemt tale om et lovgivningstek-

nisk kuriosum, som næppe er et eksempel til efterfølgelse ud fra et klarhedssynspunkt, men den valgte løsning bliver forståelig, når man betragter de muligheder, Kommissionen havde. Givet er det, at fastsættelsen af produktionsafgiften for perioden fra den 1. juli 1980 tild en 30. juni 1981 måtte ske på grundlag af de kriterier, der var fastlagt i den gamle grundforordning nr. 3330/74 og de dermed forbundne gennemførelsesbestemmelser. Den nye grundforordning fandt først anvendelse med hensyn til produktionsafgiften fra og med produktionsåret 1981/82. Afgiften fastsættes imidlertid efterfølgende, efter afslutningen af produktionsåret, dvs. at den i det foreliggende tilfælde blev fastsat, mens den nye grundforordning nr. 1785/81 var gældende (nævnte forordning trådte i kraft den 1. juli 1981). Problemet kunne have været løst på den måde, at man i medfør af en overgangsbestemmelse i selve forordning nr. 1785/81 havde opretholdt eller delvis forlænget den gamle grundforordning nr. 3330/74, idet de relevante bestemmelser i den nye grundforordning samtidig var blevet udeladt eller ændret. En anvendelse uden videre af forordning nr. 3330/74 ville nemlig have været umulig, idet den var ophævet. Den omstændighed, at Kommissionen ikke valgte den udvej, som kunne have bragt spørgsmålet op på rådsniveau, men i stedet selv udstedte en overgangsforanstaltning med hjemmel i artikel 48 i den nye grundforordning, er efter min opfattelse en løsning, der i hvert fald ud fra et lovgivningsteknisk synspunkt forekommer rimelig. Ud fra de betingelser, der er opstillet i den nævnte artikel 48, er foranstaltningen rimelig, fordi det var *nødvendigt* at anvende de tidligere kriterier ved beregningen af produktionsafgiften. I betragtning heraf er der for mig ingen tvivl om, at forordning nr. 3358/81 er lovlig, set i relation til artikel 48 i grundforordning nr. 1785/81. Om lidt skal jeg vende tilbage til et andet aspekt vedrørende artikel 28 i forordning nr. 3358/81 (den dobbelte afgift, som den indebærer.

5. Referenceperioden i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 700/73 og forbudet mod forskelsbehandling

5.1. Sagsøgeren i hovedsagen og navnlig den italienske regering har fremført en række almindelige bemærkninger med hensyn til gyldigheden af forordning nr. 700/73, som vedrører den omstændighed, at Italien ikke er selvforsynende med sukker. Indledningsvis har de anført, at sukkervirksomheder i et sådant område med underskud ikke bør bidrage til finansieringen af afsætningen af overskuddene, idet de i modsætning til virksomhederne i områder, hvor der er sukkeroverskud, ikke kan være ansvarlige herfor. Et sådant ræsonnement forekommer umiddelbart rimeligt, men viser sig ved nærmere eftertanke at være fundamentalt i strid med det grundlæggende princip for det fælles marked. De fælles markedsordninger bygger på princippet om et enhedsmarked, inden for hvilket der ikke sondres efter nationalitet. Det er netop inden for enhedsmarkedet, at der alt i alt er en overskudsproduktion. Også den ordning, som har til formål at afskaffe overskuddene, er til fordel for hele markedet, idet interventionsordningen, som er en garanti for alle producenter, derved styrkes. Når markedsordningen er forbundet med en ordning, hvorefter de erhvervsdrivende er med til at finansiere omkostningerne ved afsætningen, ville der netop være tale om forskelsbehandling og følgelig konkurrenceforvridning, såfremt enkelte erhvervsdrivende var fritaget for at medvirke i en sådan ordning udeluk-

kende på grund af deres geografiske beliggenhed inden for markedet. Hertil må også føjes, at de italienske parters argumentation må falde til jorden ud fra et praktisk synspunkt, idet ordningen med produktionskvotaer — som ikke i sig selv anfægtes — ikke giver mulighed for at afgøre, hvem der er ansvarlig for merproduktionen. Alle virksomheder har nemlig en A-kvota og en B-kvota, og hvis de overskrider A-kvotaen, producerer de pr. definition til eksport, uanset deres geografiske beliggenhed.

De italienske parter har dernæst hævdet, at som følge af ordningen med regionalt bestemte priser indebærer den omstændighed, at de er placeret i et område med underskud, at de forskelsbehandles i forbindelse med eksport. Som bekendt er interventionsprisen (den afledte) højere i områder med underskud, hvilket følgelig også er tilfældet for den minimumspris, som virksomhederne skal betale sukkerroedyrkerne. Eksportrestitutionen er imidlertid den samme i hele Fællesskabet; på grund af den højere minimumspris for sukkerroer er en eksportvirksomhed, der er beliggende i et område med underskud, således dårligere stillet end en eksportvirksomhed, der er beliggende i et område med overskud. Det kan heller ikke afvises, at det ræsonnement umiddelbart forekommer logisk, men ved nærmere eftertanke strider også denne argumentation mod de grundlæggende principper for de fælles markedsordninger. I de italienske parters argumentation ligger, at de i virkeligheden kræver en højere restitution, idet det ikke kan antages, at de vil sætte sig imod ordningen med regionalt bestemte priser. Men netop differentierede restitutioner bevirker, at de formål, der forfølges med ordningen med regionalt bestemte priser, undergraves. Den pågældende ordning har til formål at fremme handelsstrømmerne mellem de områder inden for det fælles marked, hvor der er overskud, og dem, hvor der er underskud, således at et område med underskud ikke skal importere fra tredjelande, og et område med overskud ikke skal eksportere til tredjelande. Eksport til tredjelande fra et område med underskud bør således ikke fremmes, samtidig med at restitutionerne differentieres. I modsat fald forsvinder det incitament til at afsætte produkterne i området med underskud, der er en følge af den højere interventionspris. For at opfylde sine formål forudsætter en ordning med regionalt bestemte priser et system med ensartede restitioner for hele Fællesskabet.

5.2. Mere konkret har de italienske parter gjort gældende, at den omstændighed, at referenceperioden løber fra den 1. oktober til den 30. september, har påført dem tab. I Italien går sukkerproduktionsåret fra omkring den 1. juli til den 30. juni og i de nordligere lande går det fra omkring den 1. oktober til den 30. september. Da de italienske virksomheder pr. den 30. juni praktisk talt har opbrugt deres lagre, kan de ved afsætning af sukker ikke længere drage fordel af de nye og i almindelighed højere interventionspriser, der træder i kraft den 1. juli. De virksomheder, der er placeret i de nordligere produktionsområder, opbruger imidlertid først deres lagre omkring den 30. september og drager således fordel af de nye priser for den gamle høst i tre måneder mere. Da de højere priser ligeledes medfører højere restitutioner (i tilfælde af, at priserne på verdensmarkedet er de samme eller faldende), hvilket giver højere omkostninger ved afsætningen, betaler virksomhederne i de sydlige områder i virkeligheden for salget fra virksomhederne i de nordligere områder. Efter min opfattelse er det ræsonnoment ikke overbevisende og dette af følgende grunde: sukkervirksomhederne i de nordligere områder drager faktisk fordel af de nye priser og restitutioner i de pågældende måneder, men drager omvendt kun fordel af de gamle priser og restitutioner i ni måneder. De sydligere beliggende virk-

somheder drager fordel af de nye priser og restitutioner allerede ved starten af den nye høst den 1. juli, mens dette for de nordligere beliggende virksomheder først er tilfældet den 1. oktober. Desuden må det haves i erindring, at når produktionsåret var fastsat til perioden 1. juli — 30. juni, skyldtes det i det væsentlige de italienske producenters interesser, mens størstedelen af produktionen i de nordligere lande i det væsentlige sker i perioden 1. oktober — 30. september. Da deres eksporttransaktioner som ovenfor nævnt ligeledes sker efter udløbet af referenceperioden 1. juli — 30. juni, er det faktisk logisk, at Kommissionen i forordning nr. 700/73 fastsatte referenceperioden til perioden 1. oktober — 30. september. Efter min opfattelse fører heller ikke dette særlige anbringende til, at ordningen kan siges at være udtryk for forskelsbehandling.

5.3. De italienske parter har imidlertid anført, at anvendelsen af referenceperioden 1. oktober — 30. september ligeledes er retsstridig for produktionsåret 1980/81 i forhold til den referenceperiode, der er fastsat i den *nye* grundforordning. I henhold til artikel 28 i forordning nr. 1785/81 svarer den nye referenceperiode for beregningen af produktionsafgiften for produktionsåret 1981/82 til foregående produktionsår. Årsagen til den ændring — som ikke i sig selv er bestridt — er ikke blevet fuldt ud klarlagt. Hvis jeg har forstået Kommissionens argumentation rigtigt, hænger det sammen med, at der efter den nye ordning også skal beregnes afgift for A-kvotaerne. De italienske parter har gjort gældende, at tredje kvartal 1981 medregnes to gange ved fastsættelsen af produktionsafgiften: Først i forbindelse med den gamle referenceperiode, som løb fra den 1. oktober 1980 til den 30. september 1981, og dernæst i forbindelse med den nye referenceperiode, som løb fra den 1. juli 1981 til den 30. juni 1982. Da de italienske virksomheder ikke foretog nogen udførsler i det pågældende kvartal, afholder de en del af den dobbelte byrde i forbindelse med de nordligere beliggende virksomheders eksport i nævnte periode. Med urette reagere Kommissionen ikke i første omgang på dette klagepunkt; kun et udtrykkeligt spørgsmål fra Domstolen fik Kommissionen til at reagere.

Det fremgår af Kommissionens svar, at der ikke kan ske en lignende dobbelt hensyntagen til eksportrestitutioner, hvis disse ydes i forbindelse med offentlige licitationer. I så fald sondres der ved hjælp af de udstedte licenser mellem de forskellige sukkermængder, alt efter produktionsår. Dette er derimod ikke tilfældet ved anvendelse af ordningen med periodisk fastsættelse af restitutionerne. Kommissionen har dog anført, at denne dobbelte hensyntagen kun er af ringe betydning. De italienske parter har bestridt Kommissionens udsagn, uden dog at uddybe deres synspunkt. Det ligger dog fast, at ud af det samlede beløb på 136 555 025 ECU, som i referenceperioden blev udbetalt i form af restitutioner, ydedes der 8 152 209 ECU på grundlag af ordningen med periodisk fastsættelse, dvs. ca. 7 %. Tallene pr. kvartal er ikke oplyst, men af ovennævnte beløb kan det i hvert fald udledes, at der højest for nogle få procents vedkommende er tale om, at de er medregnet to gange. Det er imidlertid ikke givet, at denne omstændighed i den foreliggende sag virkelig har medført et tab for producenterne i almindelighed og de italienske producenter i særdeleshed. Det kan nemlig ikke udelukkes, at når den økonomiske faktor, som indgår i afgiften, skal beregnes, kan udførsler,

som eventuelt sker til højere priser på verdensmarkedet og tilsvarende lavere restitutioner, medføre, at nævnte faktor formindskes. Efter Kommissionens opfattelse var dette faktisk tilfældet. En sådan mulighed må imidlertid være uden betydning, når det skal afgøres, hvorvidt det er berettiget at tage dobbelt hensyn til en sådan periode, idet virkningen først viser sig ved fastsættelsen af produktionsafgiften for produktionsåret 1981/82, altså et år senere.

Ved afgørelsen af, om en sådan dobbelt hensyntagen var lovlig, må det lægges til grund, at på det tidspunkt, hvor forordning nr. 1785/81 trådte i kraft (den 1. juli 1981), stod det klart, at ved anvendelse af den i forordning nr. 700/73 fastsatte referenceperiode var en sådan dobbelt hensyntagen uundgåelig, medmindre der blev foretaget tilpasninger. På det tidspunkt, hvor forordning nr. 3358/81 blev udstedt, var det givet, at der for produktionsafgiften vedrørende det allerede igangværende produktionsår 1981/82 ville ske en sådan dobbelt hensyntagen.

Det er min opfattelse, at den omstændighed, at der to gange tages hensyn til de samme afgørende omstændigheder ved fastsættelsen af en EF-afgift, i almindelighed ikke er forenelig med principperne om god forvaltningsskik og om retssikkerhed for Fællesskabets erhvervsdrivende. Grundlaget for afgiften er en kombination af de relevante omstændigheder og den periode, hvor de pågældende omstændigheder indtræffer, og må derfor være af en sådan karakter, at afgiftsbeløbet — hvor beskeden forskellen end er — ikke fastsættes på vilkårlig måde. For mig at se er dette tilfældet, såfremt der tages hensyn til en og samme omstændighed to gange ved beregningen på grund af en overlapning af referenceperioder, medmindre der består en udtrykkelig bemyndigelse fra fællesskabslovgiver, eller en sådan fremgangsmåde i tilstrækkelig grad er berettiget ud fra afgiftsordningen.

Efter min opfattelse er en sådan fremgangsmåde ikke berettiget i denne sag. For det *første* var det ikke i økonomisk henseende nødvendigt at medregne den pågældende periode to gange, idet det som allerede nævnt ovenfor var klart, at på det tidspunkt, hvor forordning nr. 3358/81 blev udstedt, ville tabene i forbindelse med tredje kvartal allerede være dækket af produktionsafgiften for produktionsåret 1981/82. Efter min opfattelse er der tale om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, idet ordningen med produktionsafgifter, som skal ligge inden for de i grundforordningen fastsatte grænser, udelukkende har til formål at dække Fællesskabets omkostninger ved afsætningen af sukker. På linje med, hvad Domstolen fastslog i præmis 14 i dommen i sag 2/77 (Hoffmann's Stärkefabriken AG, Sml. 1977, s. 1375), nemlig at støtte ydet med Fællesskabets midler, som ikke er nødvendige, er en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 40, er det min opfattelse, at et tilsvarende princip må finde anvendelse på Fællesskabets afgifter. For det *andet* er Kommissionens argument om, at det vil give administrative problemer, såfremt der ikke tages hensyn til nævnte periode to gange, ikke begrundet. I sig selv er det meget vel tænkeligt, at der ved beregningen af EF-afgifter af administrative grunde lægges omstændigheder, der har karakter af et skøn, til grund. Dette er i øvrigt klart anerkendt i Domstolens praksis, således som det blandt andet fremgår af dommene i sagerne 5/73 (Balkan-Import-Export GmbH, Sml. 1973, s. 1091), 154/73 (Becher, Sml. 1974, s. 19) og 17/72 (Gesellschaft für Getreidehandel, Sml. 1972, s. 277). Det fremgår imidlertid også af Domstolens

praksis, at indførelsen af sådanne skønsmæssige vurderingsmetoder skal være *nødvendig* (sag 125/76, Cremer, Sml. 1977, s. 1593, præmis 21). Dette er i særlig grad tilfældet med hensyn til tidsfaktoren, således som det blandt andet fremgår af dommen i sag 95/75 (EFFEM, Sml. 1976, s. 361). I henhold til den dom kan tidnød i væsentlig grad begrunde, at der lægges omstændigheder, der har karakter af et skøn, til grund ved afgiftsberegningen, men Kommissionen kan ikke påberåbe sig et sådant argument i denne sag. Her var det givet, at allerede fra det tidspunkt, hvor forordning nr. 1785/81 trådte i kraft, ville en uændret anvendelse af den gamle forordning nr. 700/73 indebære, at referenceperioderne ville overlappe hinanden. Den omstændighed, at der ved beregningen af en EF-afgift to gange tages hensyn til en del af referenceperioden — en omstændighed som var givet på det tidspunkt, hvor forordning nr. 3358/81 blev udstedt, og som ikke i tilstrækkelig grad var begrundet — bevirker, at forordningen er i strid med proportionalitetsprincippet [1].

6. Betydningen af begrebet »afsætningen« i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 700/73

Begrebet »afsætningen« i artikel 27 i forordning nr. 3330/74 og i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 700/73 er ikke præcist defineret. Under alle omstændigheder er det ubestridt, at der er tale om eksport. Kommissionen har fortolket og anvendt begrebet på en sådan måde, at det må forstås som eksportforpligtelserne, svarende til de udstedte eksportlicenser. Heroverfor har de italienske parter anført, at der må være tale om de faktisk eksporterede mængder. De har gjort gældende, at der derved fremkommer et billede, der er i bedre overensstemmelse med de faktiske forhold, idet der i tredje kvartal 1981 blev annulleret udstedte licenser vedrørende 360 000 tons, hvilket Kommissionen ikke har bestridt. Det er imidlertid ikke oplyst, hvorfor disse annullationer har påført dem tab. Såfremt udstedte licenser annulleres, udbetales der ikke restitutioner, og dette indebærer, at det gennemsnitlige tab bliver mindre, såfremt beregningen foretages på grundlag af udstedte licenser.

Under alle omstændigheder er de italienske parters argumentation efter min opfattelse ikke begrundet. Allerede tidligt fastslog Domstolen i sin praksis klart, at Kommissionen ved opgørelsen og beregningen af import- og eksportstrømmene kan anvende og lægge de omstændigheder til grund, som fremgår af ordningen med import- og eksportlicenser. Jeg kan i den forbindelse henvise til dommene i sagerne 11/70 og 25/70 (Internationale Handelsgesellschaft mbH, Sml. 1970, s. 235, og Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Sml. 1970, s. 259), hvori Domstolen blandt andet fastslog, at dette er et af formålene med licensordningen. Ud fra det synspunkt er forordning nr. 3358/81 efter min opfattelse ikke retsstridig. Såfremt Domstolen er enig med mig i, at forordningens artikel 1 af andre grunde er ugyldig, er det ufornødent udtrykkeligt at besvare den forelæggende rets tredje spørgsmål.

1 — En sådan dobbelt beregning ville naturligvis også kunne ophæves gennem en ændring af afgiften for det følgende år; valget mellem sådanne to muligheder for at foretage ændringer kan efter min opfattelse overlades de kompetente institutioner.

7. Sammenfatning

Sammenfattende mener jeg, at de forelagte spørgsmål bør besvares således:

1. Sagsøgeren har intet fremført, som kan rejse tvivl om lovligheden af Kommissionens forordning nr. 700/73 af 12. marts 1973.

2. Artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 3358/81 af 25. november 1981 er en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og derfor ugyldig, idet der ved beregningen af produktionsafgiften for produktionsåret 1980/81 som angivet i nævnte bestemmelse er taget hensyn til tredje kvartal 1981 to gange ved beregningen af produktionsafgiften for produktionsåret 1981/82 i henhold til artikel 28 i forordning nr. 1785/81.

3. Det tilkommer de institutioner, der er kompetente vedrørende den fælles landbrugspolitik, at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at afhjælpe ovennævnte ugyldighed.