CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 16 MEI 1984

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In deze zaak zijn door de verwijzende rechter een aantal vragen aan U voorgelegd inzake het systeem van produktieheffingen in de sector suiker, dat dient tot dekking van de kosten die de Gemeenschap moet maken in verband met de afzet van suiker. Alvorens op deze vragen in te gaan acht ik het noodzakelijk een korte samenvatting te geven van de toepasselijke communautaire wetgeving.

1. De toepasselijke communautaire wetgeving

De gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker was aanvankelijk neergelegd in Raadsverordening nr. 1009/67 (PB L 308 van 1967, blz. 1). Zij werd vervangen door verordening nr. 3330/74 (PB L 359 van 1974, blz. 1). Deze werd op haar beurt per 1 juli 1981 vervangen door de thans geldende verordening nr. 1785/81 (PB L 177 van 1981, blz. 1). Op de nog door mij uiteen te zetten gronden speelt echter in de onderhavige procedure ook de verordening nr. 3330/74 nog een beslissende rol.

Zoals U weet is de marktordening voor suiker gekenmerkt door een systeem van produktiequota. In verordening nr. 3330/74 is dit neergelegd in de artikelen 23 e.v. Krachtens dit systeem wordt voor iedere onderneming jaarlijks een produktiequotum vastgesteld dat verdeeld is in een A- en een B-quotum. Dit A-quotum stemt min of meer overeen met de verwachte suikerafzet op de gemeenschappelijke markt onder garantie van de interventieprijs. Het B-quotum geeft de hoeveelheid aan die boven het A-quotum mag worden voortgebracht en op kosten van de Gemeenschap met restituties kan worden geëxporteerd. Suiker, geproduceerd boven het maximale quotum (C-suiker) mag niet op de gemeenschappelijke markt worden afgezet. Zij kan dus alleen, maar dan zonder restituties, worden geëxporteerd.

Een van de beginselen van de suikermarktordening is dat de producenten de kosten voor de afzet van suiker, in hoofdzaak dus de restituties bij uitvoer, mede financieren door een produktieheffing. Onder verordening nr. 3330/74 werd deze heffing alleen in rekening gebracht over suiker geproduceerd in het B-quotum, waarbij de hoogte van de heffing begrensd was tot maximaal 30 % van de interventieprijs. Niet gedekte verliezen kwamen uiteindelijk ten laste van het EOGFL. In verordening nr. 1785/81 is de volledige financiering door de producenten ingevoerd, hetgeen onder meer heeft geleid tot het instellen van een produktieheffing, die ook over A-quotum, tot maximaal 2 % van de interventieprijs wordt berekend.

In verordening nr. 3330/74 was deze heffing neergelegd in artikel 27. De heffing was uitgewerkt in verordening nr. 700/73 (PB L 67 van 1973, blz. 12) van de Commissie, waarvan de werking door artikel 44, lid 4, van verordening nr. 3330/74 werd verlengd. De berekening van de jaarlijkse produktieheffing is

neergelegd in artikel 7 van verordening nr. 700/73. Deze bepaling luidt als volgt:

„1. Het bedrag van de voor een verkoopseizoen voor suiker geldende produktieheffing wordt vóór 1 december van het volgende verkoopseizoen vastgesteld.

2. De totale verliezen welke voortvloeien uit de afzet van de hoeveelheid die in de Gemeenschap boven de gegarandeerde hoeveelheid is geproduceerd worden berekend in functie van:

a) het totaal van de suikerproduktie in de Gemeenschap gedurende het betrokken verkoopseizoen voor suiker, uitgedrukt in witte suiker, verminderd met:

— de voor het betrokken verkoopseizoen voor suiker geldende gegarandeerde hoeveelheid,

— de boven de maximumquota geproduceerde hoeveelheden

— de op grond van artikel 32 van verordening nr. 1009/67/EEG overgebrachte hoeveelheden welke beneden het maximumquotum geproduceerd werden,

— de hoeveelheid gelijk aan het verschil tussen de in het tijdvak van 1 oktober van het betrokken verkoopseizoen tot en met 30 september daaropvolgend voor menselijke consumptie vastgestelde afgezette hoeveelheid en de gegarandeerde hoeveelheid, indien laatstgenoemde hoeveelheid kleiner is dan de voor menselijke consumptie afgezette hoeveelheid; en

b) een forfaitair bedrag voor het verlies bij de afzet van bedoelde suiker per gewichtseenheid. Dit forfaitaire bedrag wordt berekend óp basis van een gewogen gemiddelde van de verliezen bij de afzet gedurende het tijdvak van 1 oktober van het betrokken verkoopseizoen voor suiker tot en met 30 september daaropvolgend."

Blijkens deze bepaling bestaat de heffing uit twee elementen, een kwantitatief element (onderdeel 2 a)) en een financieel element (onderdeel 2 b)). Het kwantitatieve element omvat de suiker die profiteert van de exportrestituties. Het financiële element is een forfaitair bedrag: het gemiddelde verlies aan exportrestituties per 100 kg suiker voor een bepaalde hoeveelheid geëxporteerde suiker over een bepaalde periode. Deze referentieperiode is vastgesteld op het tijdvak 1 oktober - 30 september. Het aldus berekende gemiddelde verlies per 100 kg wordt met het kwantitatieve element vermenigvuldigd, hetgeen het globale verlies geleden bij de afzet van de gegarandeerde hoeveelheden suiker oplevert. Dit bedrag wordt, onder verordening nr. 3330/74 over het B-quotum omgeslagen.

Voor het campagnejaar 1980-1981 en de daarop volgende campagnejaren, die telkens lopen van 1 juli - 30 juni, werd bij verordening nr. 3358/81 van 25 november 1981 (PB L 339, van 1981, blz. 17) de heffing vastgesteld op 3,407 Ecu per 100 kg witte suiker. Verordening nr. 3330/74 was per 30 juni 1981 afgeschaft en vervangen door verordening nr. 1785/81, waarmede ook de basis aan verordening nr. 700/73 ontviel. Niettemin verklaarde verordening nr. 3358/81 de criteria uit deze laatstgenoemde verordening toch toepasselijk voor het berekenen van de heffing voor het campagne-

jaar 1980-1981. Deze verordening is gebaseerd op artikel 48 van verordening nr. 1785/81. De nieuwe criteria voor de produktieheffing uit deze laatstgenoemde verordening (artikel 28) werden pas van toepassing op het campagnejaar 1981-1982.

2. De feiten en de gestelde vragen

Aan de onderneming Sermide werd bij aanslag van 10 mei 1982 het aandeel in de produktieheffing over de in het campagnejaar 1980-1981 geproduceerde B-suiker opgelegd, ten bedrage van LIT 321 000 850. Dit bedrag werd later verlaagd tot LIT 261 515 085. In beroep tegen deze aanslag riep Sermide de nietigheid in van artikel 1 van verordening nr. 3358/81 (het bedrag van de produktieheffing per 100 kg voor 1980-1981) en artikel 7 van verordening nr. 700/73 (de berekeningswijze). Bij beschikking van 28 maart 1983 stelde het Tribunaal te Genua de volgende vragen aan Uw Hof:

„1. Is artikel 7, lid 2, van verordening nr. 700/73 van de Commissie EEG — volgens hetwelk de totale verliezen welke voortvloeien uit de afzet van de hoeveelheid die in de Gemeenschappen boven de gegarandeerde hoeveelheid is geproduceerd worden berekend in functie van het gewogen gemiddelde van de verliezen bij afzet geleden in het tijdvak tussen 1 oktober van het betrokken verkoopseizoen en 30 september daaropvolgend — onrechtmatig wegens strijd met: a) het discriminatieverbod van artikel 7, lid 1, van het Verdrag van Rome; b) het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, van het Verdrag van Rome; c) artikel 2 van 's Raads verordening nr. 1785/81/EEG, volgens hetwelk het verkoopseizoen begint op 1 juli en eindigt op 30 juni van het volgend jaar; d) artikel 28 van 's Raads verordening nr. 1785/81/EEG, volgens hetwelk de produktieheffing van suiker per verkoopseizoen ook wordt bepaald door het gemiddeld verlies, geleden uit hoofde van exportverbintenissen voor rekening van het lopend seizoen?

2. Zo ja, is dan niet ook artikel 1 van verordening nr. 3358/81 van de Commissie — waarin de produktieheffing voor het seizoen 1980-1981 op Ecu 3,407 per 100 kg witte suiker is bepaald — onrechtmatig?

3. Mochten de beide eerste vragen ontkennend worden beantwoord, is dan artikel 1 van verordening nr. 3358/81 van de Commissie EEG — waarin de produktieheffing voor het seizoen 1980-1981 op Ecu 3,407 per 100 kg witte suiker is bepaald — niet onrechtmatig wegens strijd met:

   a) artikel 27, lid 2, van verordening nr. 3330/74 van de Raad EEG, volgens hetwelk de produktieheffing voor het seizoen 1980-1981 moet worden bepaald naar rato van de hoeveelheid suiker die daadwerkelijk naar niet tot de Gemeenschap behorende landen is geëxporteerd;

   b) artikel 28 van 's Raads verordening nr. 1785/81/EEG, volgens hetwelk de produktieheffing voor suiker pas met ingang van het seizoen 1981-1982 dient te worden bepaald naar rato van de hoeveelheid suiker ten aanzien waarvan (slechts) exportverbintenissen zijn aangegaan?"

Uit de door de verwijzende rechter gegeven toelichting op de vragen blijkt onder meer dat deze de vaststelling van het *financiële element* van de produktieheffing betreffen. De eerste twee vragen hebben betrekking op de *referentieperiode* van 1 oktober - 30 september. De verwij-

zende rechter meent dat dit met name ten aanzien van de Italiaanse producenten om verschillende redenen een discriminatie tot gevolg heeft omdat het campagnejaar loopt van 1 juli - 30 juni. De derde vraag betreft het begrip „afzet" in artikel 7, lid 2, onder b), van verordening nr. 700/73. De verwijzende rechter vraagt zich af of deze afzet berekend moet worden aan de hand van de daadwerkelijk uitgevoerde hoeveelheid dan wel aan de hand van de aangegane exportverbintenissen.

3. Volgorde van behandeling

De vragen van de verwijzende rechter betreffen in de *eerste* plaats de eventuele onrechtmatigheid van verordening nr. 3358/81 wegens schending van artikel 28 van de nieuwe basisverordening nr. 1785/81 (vraag 1 d)). Deze vraag houdt in welke regels verordening nr. 3358/81 diende toe te passen. In de *tweede* plaats wordt gevraagd of de toepassing van de referentieperiode uit verordening nr. 700/73 (artikel 7, lid 2) door verordening nr. 3358/81 rechtmatig is (vraag 1 a), b) en c)). Blijkens de ingediende memories valt deze vraag uiteen in twee delen. Ten eerste menen de Italiaanse regering en Sermide dat deze referentieperiode hen reeds als zodanig discrimineert gezien bepaalde bijzonderheden van de Italiaanse suikermarkt. Vervolgens menen zij dat in samenhang met de produktieheffing van het volgende campagnejaar (1981-1982), dus door toepassing van de nieuwe basisverordening nr. 1785/81 door een gedeeltelijk overlappen van de referentieperioden te hunnen aanzien een specifiek nadeel ontstaat. In de *derde* plaats tenslotte wordt uitleg gevraagd van het begrip afzet (artikel 7, lid 2, sub b) van verordening nr. 700/73, artikel 27, lid 2 van verordening nr. 3330/74 en artikel 28 van verordening nr. 1785/81): omvat dit begrip de daadwerkelijke export of alleen de afgesloten verbintenissen (vraag 3)? Ik zal de vragen in deze volgorde behandelen. Het antwoord op vraag 2 van de verwijzingsrechter vloeit rechtstreeks voort uit het antwoord op zijn vraag 1.

4. Verordening nr. 3358/81 als overgangsmaatregel

Alvorens tot een concrete beantwoording van de gestelde vragen over te gaan, dient als gezegd naar mijn oordeel eerst te worden nagegaan of de door de verwijzende rechter in zijn vraag 1 d) veronderstelde relatie tussen artikel 28 van verordening nr. 1785/81 en verordening nr. 3358/81 inderdaad aanwezig is. Dit is namelijk niet het geval. Blijkens de considerans is verordening nr. 3358/81 gebaseerd op artikel 48 van de nieuwe basisverordening, welke bepaling luidt als volgt:

„Indien overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn ter vergemakkelijking van de overgang naar de in de onderhavige verordening vervatte regeling, met name wanneer de toepassing van deze regeling met ingang van de vastgestelde datum op aanmerkelijke moeilijkheden zou stuiten, worden deze maatregelen volgens de procedure van artikel 41 vastgesteld. Zij zijn uiterlijk tot en met 30 juni 1982 van toepassing."

Verordening nr. 3358/81 is dus een overgangsmaatregel met die bijzonderheid dat deze is gebaseerd op een bepaling uit een nieuwe verordening, maar voor een bepaalde periode onder deze nieuwe verordening onderdelen van de oude — afgeschafte — verordening van

toepassing verklaart. Dit is wetgevingstechnisch gezien wellicht een curiosum en wellicht ook geen schoolvoorbeeld van doorzichtigheid, maar wordt begrijpelijk wanneer men de alternatieven bekijkt die de Commissie had. Vast staat dat het vaststellen van de produktieheffing voor de periode 1 juli 1980 - 30 juni 1981 diende plaats te vinden op basis van de criteria uit de oude basisverordening nr. 3330/74 en de daarmede verband houdende uitvoeringsregelingen. De nieuwe basisverordening was immers pas met ingang van het campagnejaar 1981-1982 op de produktieheffing van toepassing. Deze heffing wordt echter achteraf vastgesteld, na afloop van het campagnejaar. In casu dus onder de nieuwe basisverordening nr. 1785/81 (per 1 juli 1981). Dit probleem had opgelost kunnen worden door de oude basisverordening nr. 3330/74 krachtens een overgangsregeling in verordening nr. 1785/81 zelf voor een gedeelte te laten bestaan of te continueren onder en met gelijktijdige uitschakeling of wijziging van de relevante bepalingen van de nieuwe basisverordening. Het zonder meer toepassen van verordening nr. 3330/74 zou immers onmogelijk zijn, nu deze was vervallen. Dat de Commissie deze weg, welke op Raadsniveau afgewikkeld hat moeten worden, niet alsnog gekozen heeft, maar in plaats daarvan harerzijds een overgangsmaatregel getroffen heeft op grond van artikel 48 van de nieuwe basisverordening, is naar mijn oordeel een alleszins aanvaardbare keuze van wetgevingstechniek. Getoetst aan de voorwaarden van het geciteerde artikel 48 is deze maatregel aanvaardbaar, aangezien het toepassen van de oude criteria ter berekening van de produktieheffing *noodzakelijk* was. Gezien het bovenstaande staat naar mijn oordeel de rechtmatigheid van verordening nr. 3358/81 bezien in het licht van artikel 48 van de basisverordening nr. 1785/81 in zoverre vast. Op een ander aspect van artikel 28 van verordening nr. 3358/81 (de hierdoor veroorzaakte dubbele heffing) kom ik hierna nog terug.

5. De referentieperiode van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 700/73 en het discriminatieverbod

5.1. Verzoekster in het hoofdgeding en in het bijzonder de Italiaanse regering hebben eerst een aantal algemene bezwaren ingebracht tegen de geldigheid van verordening nr. 700/73, welke samenhangen met het deficitaire karakter van de Italiaanse suikermarkt. Om te beginnen stellen zij dat suikerondernemingen in een deficitair gebied niet aan de financiering van de afzet van overschotten behoeven bij te dragen, aangezien niet zij maar de ondernemingen in de surplusgebieden voor de overschotten verantwoordelijk zijn. Op het eerste gezicht is deze redenering billijk te achten, bij nader inzien blijkt zij echter fundamenteel in te gaan tegen het basisbeginsel van de gemeenschappelijke markt. De gemeenschappelijke marktordeningen zijn gebaseerd op het beginsel van de eenheidsmarkt, waarin een onderscheid naar nationaliteit niet meer bestaat. Het is deze ene markt die in zijn geheel door een overschotproduktie wordt gekenmerkt. Het mechanisme dat dient om de overschotten weg te werken functioneert ook ten behoeve van de gehele markt, aangezien op deze wijze het interventiemechanisme, dat de garantie voor alle producenten vormt, wordt ondersteund. Indien de marktordening uitgaat van een medefinanciering door de marktdeelnemers van de kosten van de afzet zou het juist een discriminatie en daarmede een concurrentievervalsing opleveren, indien bepaalde marktdeelnemers daarvan zouden worden uitgezonderd alleen op grond van hun geografische locatie in de markt.

Ik voeg daar nog aan toe dat de argumentatie van de Italiaanse partijen ook in praktisch opzicht tot falen is gedoemd, aangezien in het systeem van de produktiequota — dat als zodanig onbestreden is — niet uitgemaakt kan worden wie voor de overproduktie verantwoordelijk is. Alle ondernemingen hebben immers een A- en B-quotum en indien zij het A-quotum overschrijden, produceren zij dus per definitie voor de export, ongeacht hun geografische locatie.

Vervolgens stellen de Italiaanse partijen dan dat hun locatie in een deficitair gebied hen bij de export dicrimineert tengevolge van het stelsel van prijsregionalisering. Zoals U weet, is in de deficitaire gebieden de (afgeleide) interventieprijs hoger en daarmede samenhangend ook de minimumprijs die de ondernemingen aan de bietentelers moeten betalen. De exportrestitutie is echter voor de gehele Gemeenschap gelijk, zodat een exporterende onderneming in een deficitair gebied door de hogere minimumprijs voor de bieten in het nadeel is, vergeleken met een exporterende onderneming in een overschotgebied. Ook aan deze redenering kan op het eerste gezicht een zekere logica niet worden ontzegd, maar bij nader inzien druist ook dit betoog in tegen de basisbeginselen van de gemeenschappelijke marktordening. Het betoog van de Italiaanse partijen komt er op neer dat zij in feite een hogere restitutie eisen, aangezien het niet aannemelijk is dat zij zich tegen het systeem van prijsregionalisering verzetten. Maar het is juist door een gedifferentieerde restitutie dat de doelstellingen van het prijsregionalisatiesysteem worden ondergraven. Dit systeem heeft immers ten doel het handelsverkeer tussen de overschot- en deficitgebieden binnen de gemeenschappelijke markt te bevorderen, zodat het deficitgebied niet behoeft te importeren uit derde landen en het overschotgebied niet behoeft te exporteren naar derde landen. Dienovereenkomstig moet zeker export uit het deficitaire gebied naar derde landen niet worden aangemoedigd, door ook de restituties te differentiëren. Anders zou immers de aansporing door de hogere interventieprijs om in het deficitgebied af te zetten verdwijnen. Prijsregionalisatie vereist derhalve een systeem van voor de gehele Gemeenschap gelijke restituties om aan zijn doelstellingen te beantwoorden.

5.2. Meer specifiek klagen de Italiaanse partijen dat zij door de referentieperiode die loopt van 1 oktober - 30 september benadeeld worden. In Italië loopt de suikercampagne ongeveer van 1 juli tot 30 juni, in de noordelijke landen van ongeveer 1 oktober tot 30 september. Aangezien de Italiaanse ondernemingen op 30 juni vrijwel door hun voorraden heen zijn, kunnen deze bij de afzet van suiker niet meer profiteren van de nieuwe en veelal hogere interventieprijzen die per 1 juli van kracht worden. De ondernemingen in de noordelijke produktiegebieden zijn pas op 30 september door hun voorraden heen en profiteren dus nog 3 maanden van de nieuwe prijzen voor de oude oogst. Aangezien de hogere prijzen ook hogere restituties met zich meebrengen (bij gelijke of dalende wereldmarktprijs), resulterend in hogere afzetkosten, betalen de zuidelijke ondernemingen in feite voor de afzet van de noordelijke ondernemingen. Naar mijn oordeel is deze redenering niet overtuigend en wel om de volgende redenen. Inderdaad profiteert de noordelijke suikeronderneming deze maanden van de nieuwe prijzen en restituties, maar daar staat tegenover dat zij slechts negen maanden van de oude prijzen en restituties profiteert. De zuide-

lijke onderneming vangt met zijn nieuwe oogst aan op 1 juli direct te profiteren van de nieuwe prijzen en restituties, de noordelijke onderneming pas op 1 oktober. Voorts moet men zich realiseren dat het campagnejaar 1 juli - 30 juni in hoofdzaak zo is vastgesteld ten behoeve van de Italiaanse producenten, terwijl het overgrote deel van de produkties in de noordelijke landen in hoofdzaak in de periode 1 oktober - 30 september plaatsvindt. Aangezien, als reeds gesteld, hun exporttransacties ook na afloop van het referentietijdvak 1 juli - 30 juni plaatsvinden, is het veeleer vanzelfsprekend dat de Commissie de referentieperiode in verordening nr. 700/73 op het tijdvak 1 oktober - 30 september heeft geplaatst. Dat deze regeling discriminerend zou werken acht ik derhalve ook door deze specifieke klacht niet aangetoond.

5.3. De Italiaanse partijen menen echter dat de toepassing van de referentieperiode van 1 oktober - 30 september ook onrechtmatig is voor het jaar 1980-1981 in verband met de referentieperiode onder de *nieuwe* basisverordening. Blijkens artikel 28 van verordening nr. 1785/81 loopt de nieuwe referentieperiode voor de berekening van de produktieheffing voor het campagnejaar 1981-1982 gelijk met het voorafgaande campagnejaar. Waarom deze verandering — welke op zich niet betwist is — werd ingevoerd, is niet geheel duidelijk geworden. Indien wij het betoog van de Commissie goed begrepen hebben, hangt dit samen met het feit dat onder het nieuwe regime ook de A-quota aan de heffing zijn onderworpen. De Italiaanse partijen menen nu dat het derde kwartaal van 1981 twee keer wordt meegerekend bij het bepalen van de produktieheffing: onder de oude referentieperiode 1 oktober - 30 september 1981 en onder de nieuwe referentieperiode 1 juli 1981 - 30 juni 1982. Aangezien de Italiaanse ondernemingen in dit kwartaal niet exporteerden, zouden zij de dubbele last van de export van de noordelijke ondernemingen gedurende deze periode mede dragen. De Commissie heeft op dit verwijt aanvankelijk ten onrechte niet gereageerd; pas een expliciete vraag van Uw Hof ontlokte deze instelling een reactie.

Uit het antwoord van de Commissie is gebleken dat een dergelijke dubbeltelling van exportrestituties niet kan voorkomen bij de toekenning van restituties door middel van openbare inschrijvingen. Daarbij wordt met behulp van de afgegeven certificaten de suiker naar campagnejaar onderscheiden. Dit is daarentegen niet het geval indien gebruik wordt gemaakt van het periodiek vaststellen van restituties. Volgens de Commissie zou deze dubbeltelling echter marginale bedragen betreffen. Door de Italiaanse partijen is dit ontkend, maar niet nader gespecificeerd. Vast staat dat gedurende de referentieperiode op een totaal van 136 555 025 Ecu aan restituties 8 152 209 Ecu is toegekend op basis van periodieke vaststelling, ongeveer 7 % dus. De kwartaalcijfers zijn niet verstrekt, maar in ieder geval kan uit de genoemde cijfers worden afgeleid dat de dubbeltelling nooit meer dan enkele procenten heeft kunnen bedragen. Of in casu deze beperkte dubbeltelling een daadwerkelijk nadeel heeft berokkend aan de producenten in het algemeen en de Italiaanse in het bijzonder, staat niet vast. Niet uitgesloten is immers dat bij de berekening

van het financiële element van de heffing exporten bij een hoge(re) wereldmarktprijs en dus lage(re) restituties ook in een daling van het element kunnen resulteren. Volgens de Commissie is dat ook het geval geweest. Deze mogelijkheid kan echter bij de rechtvaardiging van een zodanige dubbeltelling geen rol spelen, aangezien dit effect pas duidelijk wordt bij de vaststelling van de produktieheffing voor het campagnejaar 1981-1982, dus een jaar later.

Bij de beoordeling van de vraag of deze dubbeltelling rechtmatig was of niet, moet in aanmerking worden genomen dat op het moment dat verordening nr. 1785/81 in werking trad (1 juli 1981) het duidelijk was dat bij toepassing van de referentieperiode van verordening nr. 700/73 een dubbeltelling onvermijdelijk was, tenzij aanpassingen zouden plaatsvinden. Op het moment dat verordening nr. 3358/81 werd aangenomen, stond een dubbeltelling bij de produktieheffing voor het al lopende campagnejaar 1981-1982 reeds vast.

In zijn algemeenheid acht ik een dubbel in aanmerking nemen van voor de hoogte van een communautaire belasting bepalende feiten niet verenigbaar met de beginselen van een behoorlijke administratie en rechtszekerheid voor de communautaire marktdeelnemers. De grondslag van de heffing als samenstel van de relevante feiten en de periode waarin deze feiten zich afspelen, dient zodanig te zijn dat de hoogte van de heffing — hoe gering het verschil ook moge zijn — niet op arbitraire wijze wordt bepaald. Dit is naar mijn oordeel wel het geval indien zonder expliciete machtiging van de communautaire wetgever of een uit het heffingensysteem voortvloeiende voldoende rechtvaardiging, een zelfde feit tweemaal in de berekening wordt opgenomen door het overlappen van referentieperioden.

In het onderhavige geval is naar mijn oordeel een zodanige rechtvaardiging niet aanwezig. In de *eerste* plaats ontbrak de financiële noodzaak voor deze dubbeltelling, aangezien het duidelijk was dat, zoals ik reeds eerder toelichtte, op het moment dat verordening nr. 3358/81 werd aangenomen, deze verliezen over het derde kwartaal reeds gedekt zouden worden door de produktieheffing voor het campagnejaar 1981-1982. Ik acht dit in strijd met het evenredigheidsbeginsel, aangezien het systeem van de produktieheffingen met inachtneming van de grenzen gesteld in de basisverordening, alleen tot doel heeft de communautaire kosten van de suikerafzet te dekken. Zoals U stelde in rechtsoverweging 14 van Uw arrest in de zaak 2/77 (Hoffmann's Stärkefabriken AG, Jurispr. 1977, blz. 1375) dat niet noodzakelijke communautaire subsidies een schending van artikel 40 EEG-Verdrag opleveren, acht ik een zelfde beginsel van toepassing op communautaire heffingen. In de *tweede* plaats acht ik een beroep, zoals de Commissie heeft gedaan, op moeilijkheden van administratieve aard die het vermijden van een zodanige dubbeltelling zou hebben opgeleverd, ongegrond. Het is op zich zeer wel denkbaar dat vanwege administratieve problemen forfaitaire elementen bij de berekening van communautaire heffingen worden toegepast. In Uw rechtspraak is dat ook duidelijk erkend, zoals blijkt uit onder meer Uw arresten in de zaken 5/73 (Balkan-Import-Export GmbH, Jurispr. 1973, blz. 1091), 154/73 (Becher, Jurispr. 1974, blz. 19) en 17/72 (Gesellschaft für Getreidehandel, Jurispr. 1972, blz. 1071). Uit Uw

rechtspraak blijkt echter ook dat het invoeren van dergelijke forfaitaire methoden *noodzakelijk* moet zijn (zaak 125/76, Cremer, Jurispr. 1977, blz. 1593, rechtsoverweging 21). Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de tijdsdimensie, zoals met name blijkt uit Uw arrest in de zaak 95/75 (EFFEM, Jurispr. 1976, blz. 361). Op tijdsgebrek, blijkens dit arrest een belangrijke rechtvaardiging voor het invoeren van forfaitaire elementen in de heffingsberekening, kan de Commissie zich hier echter niet beroepen. In casu stond immers reeds bij het in werking treden van verordening nr. 1785/81 vast, dat het ongewijzigd toepassen van de oude verordening nr. 700/73 een overlapping van referentieperioden zou opleveren. Naar mijn oordeel is derhalve door het dubbel in aanmerking nemen van een gedeelte van de referentieperiode bij het berekenen van een communautaire heffing in het onderhavige geval, welke vaststond toen verordening nr. 3358/81 werd aangenomen en waarvoor geen deugdelijke rechtvaardiging aanwezig is, deze verordening in strijd met het evenredigheidsbeginsel [1].

6. De betekenis van het begrip „afzet" in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 700/73

Het begrip „afzet" in artikel 27 van verordening nr. 3330/74 en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 700/73 is niet nader omschreven. Onbetwist is in ieder geval dat het om de export gaat. De Commissie heeft dit begrip uitgelegd en toegepast als de hoeveelheid voortvloeiend uit bestaande exportverbintenissen, daarmede refererend aan de afgegeven exportcertificaten. De Italiaanse partijen menen evenwel dat het gaat om de daadwerkelijk geëxporteerde hoeveelheid. Zij menen dat aldus een realiteitsgetrouw beeld wordt verkregen, aangezien in het bewuste derde kwartaal van 1981 een door de Commissie niet betwiste annulering van voor 360 000 ton afgegeven certificaten had plaatsgevonden. Waarom dit echter voor hen tot een nadeel zou hebben geleid is niet duidelijk geworden. Bij annulering van afgegeven certificaten worden geen restituties uitbetaald, hetgeen impliceert dat in de berekening op basis van de afgegeven certificaten het gemiddelde verlies daalt.

Hoe dit ook zij, ik meen dat op dit punt het betoog van de Italiaanse partijen ongegrond is. Het staat in Uw rechtspraak reeds lang vast dat de Commissie teneinde de in- en uitvoerstromen te kunnen kwantificeren en te berekenen, gebruik mag maken van en zich mag baseren op de gegevens die uit het systeem van in- en uitvoercertificaten voortvloeien. Ik verwijs terzake naar Uw arresten in de zaken 11/70 en 25/70 (Internationale Handelsgesellschaft mbH, Jurispr. 1970, blz. 1125, en Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Jurispr. 1970, blz. 1161), waarin onder meer is gesteld dat dit een van de doelstellingen van het certificatensysteem is. In dit opzicht acht ik verordening nr. 3358/81 niet onrechtmatig. Indien U met mij van oordeel bent, dat artikel 1 van deze verordening op andere gronden wel ongeldig is, behoeft de derde vraag van de verwijzingsrechter echter geen uitdrukkelijk antwoord.

1 — Uiteraard zou deze dubbele heffing ook uitgeschakeld kunnen worden door correctie van de heffing in het volgende jaar; de keuze tussen deze twee correctiemogelijkheden kan naar mijn oordeel aan de bevoegde instellingen worden overgelaten.

7. Conclusie

Samenvattend dienen naar mijn oordeel de gestelde vragen als volgt te worden beantwoord:

1. Er is niet gebleken van feiten of omstandigheden die aan de rechtmatigheid van verordening nr. 700/73 van de Commissie van 12 maart 1973 afbreuk doen.

2. Artikel 1 van verordening nr. 3358/81 van de Commissie van 25 november 1981 is ongeldig wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel, voor zover de berekening van de daarin vastgestelde produktieheffing voor het campagnejaar 1980-1981 heeft geleid tot het voor de tweede maal in aanmerking nemen van het derde kwartaal van 1981 bij de berekening van de produktieheffing ingevolge artikel 28 van verordening nr. 1785/81 voor het campagnejaar 1981-1982.

3. Het staat aan de terzake van het gemeenschappelijke landbouwbeleid bevoegde instellingen de nodige maatregelen te nemen om die ongeldigheid op te heffen.