certificaat of gelijkwaardig document kan verkrijgen voor het verrichten van de uitvoer op de in het gestolen certificaat voorziene voorwaarden.

2. Bij onderzoek van de betrokken bepaling is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 juni 1980.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 22 MEI 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Volgens artikel 12 van verordening nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB L 281 van 1975, blz. 1), moet voor de uitvoer uit de Gemeenschap van de in artikel 1 bedoelde produkten een uitvoercertificaat worden overgelegd, dat door de Lid-Staten aan elke belanghebbende die daartoe het verzoek doet, wordt afgegeven, ongeacht de plaats van zijn vestiging in de Gemeenschap. Een dergelijk certificaat is geldig in de gehele Gemeenschap. De afgifte van deze certificaten is afhankelijk van het stellen van een waarborg, als garantie dat zal worden voldaan aan de verplichting tot uitvoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat (artikel 12, lid 1, derde alinea). Krachtens artikel 16 van deze verordening kan, om de uitvoer van de in artikel 1 bedoelde produkten op basis van de noteringen of prijzen van die produkten op de wereldmarkt mogelijk te maken, het verschil tussen deze noteringen of prijzen en de gemeenschappelijke prijzen worden overbrugd door een restitutie bij de uitvoer. De vaststelling van de restituties, die voor de gehele Gemeenschap gelijk zijn, geschiedt periodiek volgens de in artikel 26 van de verordening bedoelde procedure

1 — Vertaald uit het Duits.

van het Comité van Beheer. Het bedrag van de restitutie bij uitvoer is het bedrag dat op de dag van uitvoer geldt. Wat evenwel de uitvoer van de in artikel 1, sub a en b, genoemde produkten betreft, wordt op grond van een bij de aanvraag van het uitvoercertificaat in te dienen verzoek, de op de dag van indiening van de aanvraag van een certificaat geldende restitutie, aangepast aan de in de maand van uitvoer geldende drempelprijs, toegepast op uitvoer die tijdens de geldigheidsduur van dit certificaat moet plaatsvinden (artikel 16). Wanneer de restitutie vooraf is vastgesteld, wordt dit overeenkomstig artikel 12 van de verordening op het certificaat vermeld.

De uitvoering van deze bepalingen is geregeld in verordeningen van de Commissie, die volgens artikel 12 en 16 van verordening nr. 2727/75 volgens de procedure van het Comité van Beheer moeten worden vastgesteld (vergelijk verordening nr. 192/75, PB L 25 van 1975, blz. 1; verordening nr. 193/75, PB L 25 van 1975, blz. 10; verordening nr. 2042/75, PB L 213 van 1975, blz. 5). Volgens artikel 9 van verordening nr. 193/75 worden certificaten in ten minste twee exemplaren opgesteld, waarvan het eerste, met de aanduiding „exemplaar voor de rechthebbende" en het nummer 1 dragend, onverwijld wordt afgegeven aan de aanvrager en het tweede, met de aanduiding „exemplaar voor de instantie van afgifte" en het nummer 2 dragend, door de instantie van afgifte wordt behouden. Het exemplaar nr. 1 — zo vervolgt artikel 9 — „wordt voorgelegd aan het kantoor waar worden vervuld: ... wanneer het een uitvoercertificaat of een certificaat inzake vaststelling vooraf van de restitutie betreft, de douaneformaliteiten bij uitvoer uit de Gemeenschap". Na afschrijving en visering door dat kantoor doet dit het exemplaar nr. 1 aan de belanghebbende toekomen. Volgens artikel 13 van verordening nr. 192/75 wordt de restitutie op schriftelijk verzoek van de belanghebbende betaald door de Lid-Staat op wiens grondgebied de douaneformaliteiten bij uitvoer zijn vervuld. Het dossier voor de betaling van de restitutie moet volgens lid 3 van het artikel, behalve in geval van overmacht, binnen zes maanden na de dag waarop de douaneformaliteiten bij uitvoer zijn vervuld, worden ingediend. Ten slotte bepaalt artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 het volgende:

„Bij verlies van een certificaat of uittreksel van een certificaat kunnen de instanties van afgifte bij wijze van uitzondering een op dezelfde wijze als het originele document opgemaakt en geviseerd duplicaat van dit document afgeven dat op ieder exemplaar duidelijk de vermelding ‚Duplicaat' draagt.

Duplicaten kunnen niet ter verwezenlijking van invoer- of uitvoertransacties worden overgelegd".

Verzoekster in het hoofdgeding, de firma Pardini, kreeg in 1979 een aantal uitvoercertificaten van de bevoegde Italiaanse organen. Het ene certificaat had betrekking op de uitvoer van meel dat als voedselhulp voor de UNRWA was bestemd, het andere op gewone uitvoer van griesmeel van tarwe. In laatstgenoemd certificaat, voor een hoeveelheid van 12 500 ton, was de restitutie geprefixeerd. Het werd op 14 juni 1979 afgegeven en was geldig tot 31 oktober 1979.

Deze documenten zijn, volgens verzoekster, op 22 augustus 1979 in Rome gestolen bij een van haar vertegenwoordigers. Pardini vroeg daarop het ter zake bevoegde Italiaanse Ministerie van Buitenlandse Handel, de exporten op grond van nieuwe certificaten te mogen verrich-

ten. Aan dit verzoek werd — blijkbaar na ruggespraak met de Commissie — in zoverre tegemoet gekomen, dat op 27 augustus 1979 een nieuw certificaat voor de uitvoer voor voedselhulp werd afgegeven, dat geldig was tot 31 december 1979. Wat het andere certificaat betreft, dat blijkbaar voor leveringen van de firma Pardini naar Algerije was bestemd, werd de afgifte van een met het origineel overeenkomend certificaat geweigerd onder verwijzing naar artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75.

Pardini, die blijkbaar bereid was een waarborg in de vorm van een bankgarantie te stellen ten belope van het geprefixeerde restitutiebedrag, vindt dit onrechtmatig. Zij meent dat de Italiaanse autoriteiten artikel 17 van verordening nr. 193/75 verkeerd hebben uitgelegd; zou evenwel deze uitlegging, waar ook de Commissie mee instemt, worden aanvaard, dan ware deze bepaling op verschillende gronden als onwettig te beschouwen.

Om haar vermeende rechten geldend te maken, heeft Pardini verschillende wegen bewandeld. Op 9 november 1979 schreef zij overeenkomstig artikel 175 EEG-Verdrag een brief aan de Commissie en vervolgens stelde zij tegen deze instelling een beroep wegens nalaten en een beroep tot schadevergoeding in (zaak 809/79, waarin Pardini ook — zonder succes — een verzoek om een voorlopige maatregel in kort geding heeft gedaan). In november 1979 verkreeg ze verder van de Pretore te Lucca een voorlopige maatregel in kort geding, houdende bevel tot afgifte van een vervangend certificaat, waaraan de Italiaanse regering echter — een procedure ten gronde is blijkbaar niet aanhangig gemaakt — geen gevolg heeft gegeven. Ten slotte stelde zij op 19 november 1979 bij het Tribunale te Lucca een beroep in tot nietigverklaring van het gestolen certificaat op grond van artikel 2016 en volgende van het Italiaanse Burgerlijk Wetboek. De president van het Tribunale te Lucca heeft deze procedure bij beschikking van 28 november 1979 geschorst en het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„(1) Is artikel 17, lid 7, eerste alinea, van verordening nr. 193/75 in die zin te verstaan, dat een exporteur in geval van ontvreemding van een voor de gehele Gemeenschap geldig exportdocument — met voorfixatie van de restitutie — de nationale overheid niet kan verzoeken om afgifte van een vervangend stuk of document dat hem in staat stelt de export vóór of na het verstrijken van de geldigheidsduur van het gestolen document te bewerkstelligen, zodat hij de gehele op grond van dat document geprefixeerde restitutie verliest?

(2) Zo ja, is artikel 17, lid 7, van voormelde verordening nr. 193/75, waardoor een ondernemer aan wie een exportdocument buiten zijn schuld wordt ontvreemd, met een zeer ernstige sanctie wordt bedreigd, dan verenigbaar met het in 's Hofs rechtspraak gehuldigde evenredigheidsbeginsel, in aanmerking genomen dat de aangevochten verordening is uitgegaan van de Commissie en niet van de Raad van Ministers van de EEG?"

Over deze vragen zou ik het volgende willen opmerken.

1. De eerste vraag

Verzoekster in het hoofdgeding is van mening dat genoemde bepaling geen betrekking heeft op het verlies van een certificaat als gevolg van diefstal. Onder verwijzing naar talrijke voorbeelden merkt zij daarbij in de eerste plaats op, dat in de nationale rechtsorden een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen verlies en diefstal, terwijl zij er met name op wijst dat een dergelijke uitlegging voortvloeit uit de tekst van artikel 17, lid 7, aangezien het bij „verlies" alleen op het handelen van de bezitter zou aankomen. Volgens verzoekster is deze enge uitlegging van de bepaling bovendien noodzakelijk met het oog op de daaruit voortvloeiende ernstige gevolgen en omdat zij een uitzondering vormt op het beginsel dat kopieën over het algemeen dezelfde waarde hebben als het origineel. Dit zou ook voor uitvoercertificaten gelden, aangezien deze geen belichaming vormen van het recht op uitvoer, doch slechts als legitimatiedocumenten zijn te beschouwen, waarin de rechthebbende wordt geïdentificeerd en waarin wordt verklaard dat aan de voorwaarden voor het verrichten van de uitvoer is voldaan. Bovendien zou men er rekening mee moeten houden dat artikel 17 van verordening nr. 193/75 in de eerste plaats over de gestelde waarborg handelt; het zou dus gelden voor ondernemingen voor wie het alleen om vrijgifte van de waarborg gaat en die geenszins van plan zijn de uitvoer te verrichten waarvoor het certificaat was afgegeven. Niet in de laatste plaats zou men moeten erkennen dat bij diefstal de in artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 bedoelde zwaarwegende rechtsgevolgen niet noodzakelijk zijn. Wie zich op diefstal beroept, zou namelijk daarvan aangifte moeten doen bij de politie, en omdat het doen van valse aangifte strafbaar is, zou men mogen aannemen dat alleen aangifte wordt gedaan wanneer het werkelijk om diefstal gaat en niet om verlies door een andere oorzaak. Bovendien zou een gestolen certificaat op naam ingevolge artikel 3 van verordening nr. 193/75 — inschrijving van een nieuwe rechthebbende enkel op verzoek van de rechthebbende op het certificaat, door de instantie die het certificaat heeft afgegeven — niet door iemand anders kunnen worden gebruikt. Indien dus een duplicaat werd afgegeven, zou het gevaar van dubbel gebruik alleen bestaan in geval van vervalsing, ten aanzien waarvan echter in de artikelen 13, 15 en 16 van verordening nr. 193/75 andere maatregelen zijn voorzien, en waartegen ook de in de nationale rechtsorden voorziene straffen preventief zouden werken. Zou men evenwel aan de mogelijkheid denken dat de diefstal is gefingeerd en dat de rechthebbende zelf het certificaat twee maal wil gebruiken, dan zouden zich daarbij aanzienlijke moeilijkheden voordoen wanneer het — zoals in het onderhavige geval — om grote hoeveelheden gaat, waarvoor niet gemakkelijk andere leveranciers en andere afnemers zijn te vinden. Ook zouden dergelijke manipulaties waartoe het blijkbaar ook in het verleden nooit is gekomen, in een geval als het onderhavige gemakkelijk door controle aan het licht worden gebracht: verzoekster heeft immers door vijf gerechtelijke procedures de aandacht op zich gevestigd en niet alleen is de geldigheidsduur van het oorspronkelijke certificaat reeds verstreken, maar ook de in artikel 13 van verordening nr. 192/75 bedoelde termijn zou kort na de mondelinge behandeling verstrijken.

De Commissie betoogt daarentegen — en daarmee doelt zij blijkbaar op de

door verzoekster gevreesde ernstige gevolgen die aan een ruime uitlegging van artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 verbonden zouden kunnen zijn — dat exporten ook na verlies van een certificaat mogelijk blijven, hetzij met toekenning van het op de dag van uitvoer geldende restitutiebedrag, hetzij — indien voorfixatie in het nieuwe certificaat mogelijk is — met toekenning van dit nieuwe geprefixeerde bedrag. Maar vooral zou men, gelet op zin en doelstelling van de bepaling, ervan moeten uitgaan dat het begrip „verlies" ook diefstal omvat. Anders zouden immers alle — of in elk geval zeer veel — verliezen tot diefstal worden verklaard, waarvoor een eenvoudige aangifte, ten aanzien waarvan moeilijk zou kunnen worden bewezen dat zij niet steekhoudend is, voldoende zou zijn. Bovendien zou het enkel met moeizame controles te bestrijden gevaar bestaan, dat de certificaathouder in het geval van gefingeerd verlies of diefstal een voordelige in- of uitvoer twee maal verricht en zo op ongecontroleerde wijze de markt beïnvloedt.

Wat dit geschilpunt betreft, moet weliswaar worden toegegeven dat een letterlijke uitlegging van de betrokken bepaling en een vergelijking met bepaalde nationale regelingen ervoor lijken te pleiten dat het begrip „verlies" ook betrekking heeft op diefstal, doch met een dergelijke opmerking alleen kan men niets aanvangen.

Gaat men wat nader in op andere in de procedure aangevoerde overwegingen, dan wordt snel duidelijk dat het andere argument van verzoekster in het hoofdgeding — namelijk dat artikel 17 van verordening nr. 193/75 eigenlijk alleen betrekking heeft op vragen inzake het verval van de waarborg, dus op situaties waarin het volstrekt niet meer de bedoeling is de in- of uitvoer te verrichten, terwijl een regeling voor gevallen waarin dat voornemen na het verlies van een certificaat nog wel bestaat, ontbreekt — niet vermag te overtuigen. Men behoeft hier slechts te wijzen op de tweede alinea van artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75, volgens welke niet mag worden in- of uitgevoerd onder dekking van een wegens verlies afgegeven duplicaat. Hier gaat het om rechtsgevolgen die veel verder reiken dan het verval van de waarborg; blijkbaar wordt hier ervan uitgegaan dat het voornemen om de in- of uitvoer te verrichten, nog steeds bestaat, want alleen dan is de bepaling dat in- of uitvoertransacties niet met behulp van het duplicaat mogen worden verricht, zinvol.

Het moet verder te denken geven, dat bij aanvaarding van de door verzoekster voorgestelde enge uitlegging van artikel 17, lid 7, slechts zou kunnen worden geconcludeerd dat de regeling, juist omdat voor het geval van diefstal niets zou zijn bepaald, onvolledig is. In zoverre kan ook artikel 20 van verordening nr. 193/75, waar van overmacht sprake is, ons niet verder helpen, aangezien in deze bepaling — voor zover de inhoud hier van belang is — enkel van een verlenging van de geldigheidsduur van het certificaat wordt gesproken, terwijl van de mogelijkheid van verlenging van een duplicaat geen gewag wordt gemaakt. Anderzijds lijkt het vreemd voor gevallen van diefstal naar het gemene recht en de daaruit af te leiden mogelijkheid van afgifte van vervangende documenten te verwijzen. Afgezien immers van het feit dat het problematisch lijkt, de door verzoekster aangevoerde nationale wettelijke bepalingen, volgens welke kopieën dezelfde rechtskracht kunnen hebben als het origineel, zonder meer toe te passen op het gemeenschapsrecht inzake de buitenlandse handel met zijn bijzondere

problemen en vereisten, en afgezien van het feit dat niet in alle gevallen van verlies — bij voorbeeld wanneer elke schuld ontbreekt — een bijzondere regeling voor diefstal passend lijkt, zou de toepassing van nationale regels tot een vergaande uitholling van de in enge zin opgevatte inhoud van artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 leiden. Het valt immers niet te ontkennen dat een restrictieve uitlegging van artikel 17, lid 7, hoogstwaarschijnlijk met zich mee zou brengen dat ook echte verliezen — ter voorkoming van de rechtsgevolgen van artikel 17, lid 7, alinea 2 — tot diefstal zouden worden worden verklaard, hetgeen niet bijzonder riskant zou zijn, omdat — zoals nog zal blijken — de problemen die aan een doeltreffende controle verbonden zijn, de ontdekking van valse aangiften praktisch uitsluiten.

Ligt het derhalve reeds voor de hand de door de Commissie gesuggereerde, op zin en doel van de bepaling gebaseerde uitlegging te volgen, namelijk dat onder „verlies" dus elke vorm van zoekraken, van certifcaten, ook door toedoen van derden, moet worden verstaan, zo kan hiertegen ook niet worden ingebracht, dat het in artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 bedoelde rechtsgevolg juist in het geval van diefstal niet dwingend noodzakelijk lijkt. Weliswaar moet worden toegegeven dat bij werkelijke diefstal het gevaar dat de toegestane transactie ten tweeden male wordt verricht, door een derde en door de oorspronkelijke certificaathouder met behulp van een duplicaat, betrekkelijk klein is. Gelet op de reeds genoemde, in artikel 3 van verordening nr. 193/75 neergelegde vormvereisten — medewerking van de oorspronkelijke certificaathouder en van de instantie van afgifte bij wijziging van de tenaamstelling —, zou de transactie enkel door middel van vervalsing twee keer kunnen worden verricht, dus op een manier die men, gelet op de bijzondere bepalingen van de artikelen 13, 15 en 16 van verordening nr. 193/75 en op de strenge nationale strafrechtelijke bepalingen, buiten beschouwing kan laten. Ook kan het risico dat de certificaathouder onder voorwending van diefstal zelf een duplicaat gebruikt, en het oorspronkelijke stuk door iemand anders laat gebruiken, wegens de vereisten van artikel 3 van verordening nr. 193/75 en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid van ontdekking, tamelijk klein worden beschouwd.

Onoverzienbaar zijn evenwel — en daaraan hebben de auteurs van de verordening waarschijnlijk in eerste instantie gedacht — de risico's voor de goede werking van de gemeenschappelijke landbouwmarktordeningen — het ontbreken van een betrouwbaar overzicht van wat zich op de markt afspeelt, en rechtstreekse marktbeïnvloeding door het verrichten van niet geregistreerde transacties —, waarmee in gevallen van gefingeerde diefstal, waarin zowel het oorspronkelijke certificaat als een duplicaat door de rechthebbende zelf in verschillende Lid-Staten zou worden gebruikt, rekening moeten worden gehouden. Ondanks mogelijk uiteenlopende marktomstandigheden in de verschillende Lid-Staten zou een handelaar zich in meer dan één opzicht daartoe kunnen laten verleiden, bijvoorbeeld wanneer certificaten met voorfixatie van voordelige restitutiebedragen zijn afgegeven en de restitutie naderhand is verlaagd of — zoals in het onderhavige geval — is afgeschaft; verder in gevallen waarin na toekenning van het certificaat de afgifte van certificaten in het algemeen wordt opgeschort, alsook in situaties waarin voor de afgifte van certificaten ongunstige voorwaarden worden gesteld, zoals het afnemen van produkten van gemeenschappelijke interventiebureaus.

Hiertegen kan niet worden aangevoerd dat de door de Commissie gevreesde manipulaties in het verleden praktisch nooit hebben plaatsgevonden, aangezien dit kennelijk wordt verklaard door het feit dat de gemeenschapsregeling de afgifte van gelijkwaardige duplicaten juist niet kent. Evenmin kan daartoe worden gewezen op de bijzonderheden van het onderhavige geval, waarin het om een certificaat voor een belangrijke hoeveelheid produkten gaat en waarin het grote aantal gerechtelijke procedures de bijzondere aandacht van de geïnteresseerde instanties kan hebben getrokken; bij de uitlegging die van ons wordt verwacht, dienen wij immers te bedenken dat het bij artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 om een algemene, voor alle gevallen geldende regeling gaat, waarin het maken van onderscheid, zoals verzoekster in het hoofdgeding voor ogen staat, uiteraard niet is toegestaan. Tenslotte kan hiertegen ook niet worden ingebracht dat genoemd risico wegens het gevaar van ontdekking van ontoelaatbare manipulaties die tot nationale sancties zouden leiden, zeer gering is. Om dergelijke manipulaties te ontdekken zouden namelijk doeltreffende controles noodzakelijk zijn; deze zijn echter — en hierop moeten wij bij de tweede vraag nog ingaan — praktisch onmogelijk vanwege het enorme aantal in aanmerking komende transacties en het tijdsbestek dat hier een rol speelt — ik herinner in dit verband aan de in artikel 13 van verordening nr. 192/75 vastgestelde termijn.

Derhalve kunnen wij slechts instemmen met de door de Commissie voorgestelde, hoofdzakelijk op zin en doelstelling van de bepaling gebaseerde uitlegging en op de eerste vraag van het Tribunale te Lucca antwoorden dat het in artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 bedoelde begrip „verlies" mede diefstal omvat.

2. De tweede vraag

Bij de door mij voor juist gehouden uitlegging van artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 moet de geldigheid van deze bepaling in de eerste plaats worden onderzocht in verband met de vraag of in een verordening van de Commissie, zoals verordening nr. 193/75, zonder uitdrukkelijke bijzondere machtiging in de desbetreffende verordening van de Raad een recht dat door de verordening van de Raad wordt toegekend, vervallen kan worden verklaard, en in de tweede plaats in verband met de vraag of het in artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 voorziene rechtsgevolg — een duplicaat dat in geval van verlies wordt afgegeven, kan niet voor invoer of uitvoer worden gebruikt — in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

a) Met betrekking tot het eerste aspect merkt verzoekster in het hoofdgeding op, dat iedere belanghebbende volgens de betrokken basisverordening van de Raad (verordening nr. 2727/75) recht heeft op het verrichten van handelstransacties met het buitenland. Op grond van het stelsel van de gemeenschappelijke marktordening zou een duidelijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen het recht op het verrichten van zo'n handelstransactie, en het document dat tot bewijs van dit recht dient, dat dus als legitimatiepapier zou moeten worden beschouwd. In de verordening van de Raad zou de Commissie echter alleen worden gemachtigd vormvereisten en uitvoeringsbepalingen vast te stellen. Wanneer het om een verdergaande bevoegdheid gaat, zoals die ter bepaling van de geldigheidsduur van certificaten, welke de rechtssituatie als zodanig raakt, zou dit uitdrukkelijk worden gezegd (artikel 12 van verordening nr. 2727/75). Op grond

van deze overwegingen zou niet kunnen worden aangenomen dat de Commissie bevoegd is vast te stellen dat aan het verlies van een certificaat, dus van een legitimatiepapier, het verlies van het recht op het verrichten van de betrokken handelstransactie is verbonden.

Dit op het eerste gezicht misschien indruk makende betoog moet toch worden afgewezen. Mijns inziens lijkt de scheiding van het recht op uitvoer en het daarop betrekking hebbende bewijsdocument te ver gezocht. Dit terrein van het gemeenschapsrecht is reeds op grond van de basisverordening van de Raad noodzakelijkerwijze geformaliseerd met het oog op het grote aantal van dergelijke transacties en de vereisten van administratief beheer. Te deze kan naar de rechtspraak van het Hof worden verwezen (arrest van 17 december 1970, Köster, Berod & Co., Jurispr. 1970, blz. 1177), waarin werd overwogen dat *certificaten* voor de houder ervan de verplichting meebrengen zich naar dezelve te gedragen, hetgeen natuurlijk, wegens de onverbrekelijke band tussen het document en de daaruit voortvloeiende verplichting, ook geldt voor de andere kant van de medaille, namelijk het recht van de importeur of exporteur. Alleen zo immers kan het doel van de regeling worden verwezenlijkt, namelijk een betrouwbaar overzicht met betrekking tot de goederenbewegingen te waarborgen en ongecontroleerde transacties die de markt beïnvloeden en onder bepaalde omstandigheden zelfs verstoren, uit te sluiten.

Wanneer dus de basisverordening van de Raad de regeling van uitvoeringsmodaliteiten, vormvereisten en procedurevragen overlaat aan de Commissie — die overigens volgens de procedure van het Comité van Beheer, dus met deelname van vertegenwoordigers van de Lid-Staten, moet handelen —, dan kan dit in het belang van de goede werking van het stelsel alleen aldus worden verstaan, dat deze bevoegdheid zich ook uitstrekt tot de vraag wat er moet gebeuren wanneer zich op dit gebied onregelmatigheden voordoen, zoals verlies van documenten die tot export machtigen. De mening dat ook regelingen ter waarborging van een doeltreffende controle tot de „uitvoeringsmodaliteiten" behoren, komt blijkbaar ook overeen met de opvatting die de Raad had van artikel 17, lid 7, van verordeningen nr. 193/75, en wel juist omdat de Raad of de Lid-Staten die, zoals gezegd, in het Comité van Beheer zijn vertegenwoordigd, daaromtrent niet hebben gereageerd. Men kan zich in elk geval moeilijk voorstellen dat uit artikel 12 van verordening nr. 2727/75, waarin wordt gesproken van de vaststelling van de geldigheidsduur van de certificaten, moet worden geconcludeerd dat andere machtigingsbepalingen eng moeten worden uitgelegd, dat dus de machtiging om een regeling te treffen ten aanzien van de gevolgen van het verlies van een in- of uitvoerdocument, ontbreekt. Dit zou betekenen dat de Raad in zoverre een belangrijke leemte aanvaardbaar heeft geacht. Of het zou aldus moeten worden opgevat, dat de Raad ervan is uitgegaan dat bij verlies van een in- of uitvoerdocument volgens de algemene beginselen van de rechtsorden der Lid-Staten eenvoudig een tweede, gelijkwaardig document zou kunnen worden afgegeven. Beide oplossingen zijn moeilijk voorstelbaar, de laatste met name wegens de ernstige risico's die daaraan zijn verbonden en die enkel kunnen worden uitgesloten door doeltreffende controleregelingen waartoe de Lid-Staten — zoals wij hebben gehoord — tot nu toe niet bereid waren, omdat zij tot een zware belasting van hun administratief apparaat zouden leiden.

Ik ben derhalve van mening dat de geldigheid van artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 van de Commissie niet

kan worden bestreden op grond dat de Commissie hiermee de grenzen van de haar door de Raad verleende bevoegdheid zou hebben overschreden.

b) Vervolgens dient nog te worden onderzocht of artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 van de Commissie in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Verzoekster in het hoofdgeding betoogt in dit verband dat uitvoercertificaten slechts als legitimatiedocumenten zijn te beschouwen. Het zou echter een algemeen rechtsbeginsel zijn, dat bij verlies van een dergelijk document het noodzakelijke bewijs op andere wijze kan worden geleverd, er zouden zelfs rechtsvoorschriften bestaan die met betrekking tot oorkonden die een recht belichamen, de afgifte van vervangende documenten toestaan. De in het gemeenschapsrecht bij verlies van een certificaat voorziene rechtsgevolgen zouden derhalve als overdreven moeten worden beschouwd. Bovendien zou het doel misbruik te verhinderen — gelijktijdig gebruik van een duplicaat en van het als verloren gemelde origineel —, ook op minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt. Blijkens de tot nu toe weinig alarmerende ervaringen zouden reeds de bestaande nationale sancties en de mogelijkheid dat dergelijke manipulaties door passende controle worden ontdekt, daarvoor zorgen. Ook zou men kunnen overwegen — weliswaar alleen wanneer de certificaathouder het stuk door eigen grove nalatigheid is kwijtgeraakt — de afgifte van een duplicaat dat het oorspronkelijke certificaat in alle opzichten vervangt, in het geval van uitvoer afhankelijk te stellen van een waarborg ten belope van de oorspronkelijk vastgestelde restitutie.

Hiertegenover wijst de Commissie vooral op de reeds genoemde functie van het certificatenstelsel en meent zij dat bij aanvaarding van verzoeksters stelling het gevaar bestaat dat verlies eenvoudig tot diefstal wordt verklaard. Dit zou tot een veel groter aantal probleemsituaties voeren, die zich tot nu toe juist wegens de bestaande regeling zelden hebben voorgedaan. Het enige middel hiertegen zouden doeltreffende controles zijn wanneer duplicaten waren afgegeven, aangezien ook de afschrikkende werking van strafbedreigingen daarvan afhankelijk is. Omdat het hier om een algemene regeling voor in- en uitvoer gaat, die zowel heffingen als restituties omvat, zou het enorme aantal controles een probleem vormen. Zo zou men er rekening mee moeten houden dat een groot aantal nationale instanties in de verschillende Lid-Staten bij de afwikkeling van dergelijke transacties betrokken is, dat elk daarvan een groot aantal van zulke dossiers zou moeten doorwerken en dat in verband met in artikel 13 van verordening nr. 192/75 gestelde termijn een doeltreffende controle onder bepaalde omstandigheden een betrekkelijk lange periode zou moeten omvatten. Een doeltreffende controle zou dus bij de nu toegepaste methode — er bestaan slechts met de hand bijgehouden archieven — enorme, ook hoge kosten veroorzakende administratieve beslommeringen met zich mee brengen, waartoe de Lid-Staten zich tot nu toe ook na jarenlange discussies over het probleem niet bereid hebben verklaard.

Ik moet zeggen dat deze opmerkingen van de Commissie en ook haar relaas van een blijkbaar in de jaren '71 tot '73 voorgekomen uitzonderingsgeval, dat de problematiek van de vereiste controles aan het licht had gebracht, mij volstrekt hebben overtuigd. Voor de vraag of de in artikel 17, lid 7, van verordening

nr. 193/75 bedoelde rechtsgevolgen evenredig zijn, is immers beslissend of in het geval van de in plaats daarvan door verzoekster voorgestelde oplossing — afgifte van een gelijkwaardig duplicaat in geval van diefstal — niet het gevaar bestaat dat de gemeenschapsregeling aanzienlijk wordt belemmerd. Een dergelijk, uit een dubbel gebruik van certificaten voortvloeiend gevaar is — het lijkt hier weinig zinvol om ten aanzien van de geldende regeling op tot nu toe gedane ervaringen te wijzen — zeker niet denkbeeldig, vooral wanneer men bedenkt dat menig verlies, waartoe het gemakkelijk kan komen wanneer meer vertegenwoordigers voor een onderneming werkzaam zijn, tot diefstal zou worden, indien men de afgifte van duplicaten zou toestaan. Om dit gevaar uit te schakelen, zouden betrouwbare controles noodzakelijk zijn, die echter, zoals ons werd aangetoond, enorme niet te rechtvaardigen kosten voor de nationale administraties zouden veroorzaken.

Een andere zienswijze is ook niet aanvaardbaar wanneer men aan de mogelijkheid denkt, uitvoercertificaten voor controle naar de instantie van afgifte terug te sturen. Dit zou met name dan niet helpen wanneer een frauderende ondernemer afziet van vrijgifte van de door hem gestelde waarborg, wat bij dubbele uitvoer met overeenkomstige winsten goed voorstelbaar is. Hetzelfde probleem zou zich voordoen bij de door verzoekster ter discussie gestelde mogelijkheid, een waarborg te stellen ten belope van het restitutiebedrag, hetgeen zij bovendien alleen verdedigbaar acht indien een certificaathouder het document door eigen grove nalatigheid kwijtraakt. Ook dan is het immers noodzakelijk, op een bepaalde dag, namelijk na afloop van de in artikel 13 van verordening nr. 192/75 vastgestelde termijn, over vrijgifte van deze waarborg te beslissen. Dat zou echter alleen mogelijk zijn wanneer vaststond dat geen gebruik is gemaakt van het oorspronkelijke certificaat en bovendien ook niet van het ter vervanging daarvan afgegeven duplicaat. Ook in dit geval zou dus het door de Commissie beschreven enorme, de administratie sterk belastende controlemechanisme in werking moeten worden gesteld.

Mijns inziens kan derhalve de geldigheid van artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 ook niet in twijfel worden getrokken door een beroep op het evenredigheidsbeginsel. Hetgeen verzoekster verder nog heeft aangevoerd met betrekking tot grondrechten en discriminatie, doet, dunkt mij, hieraan niets toe of af.

Al lijkt de bestaande regeling dus niet volledig bevredigend, zij moet worden toegepast, in elk geval zolang de marktordeningsmechanismen en het daarmee samenhangende administratief apparaat niet zodanig kunnen worden gewijzigd, dat de noodzakelijke controles minder kostbaar worden, bijvoorbeeld door het inschakelen van computers. Tot dan toe kan, zoals in enige Lid-Staten blijkbaar ook geschiedt, slechts een beroep worden gedaan op het betrokken bedrijfsleven om — eventueel in samenwerking met de betrokken administratieve instanties — ten aanzien van in- en uitvoercertificaten de allergrootste zorg te betrachten.

3. Concluderend zou ik derhalve willen voorstellen de vragen van het Tribunale te Lucca te beantwoorden als volgt:

a) Artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 moet aldus worden uitgelegd, dat ook een exporteur van wie een voor de gehele Gemeenschap geldig certificaat met voorfixatie van de restitutie is gestolen, niet kan verzoeken om afgifte van een duplicaat voor het verrichten van de uitvoer op de in het oorspronkelijke certificaat voorziene voorwaarden.

b) Bij onderzoek van de betrokken bepaling is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van het aldus uit te leggen artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 kunnen aantasten.