

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. B. ELMER

van 29 februari 1996 \*

1. In de voorliggende zaken heeft het Tribunale amministrativo regionale del Lazio het Hof prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad van 30 juni 1992, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (hierna: de „basisverordening”) <sup>1</sup>, en over de geldigheid en de uitlegging van verordening (EEG) nr. 3477/92 van de Commissie van 1 december 1992, tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de quotaregeling in de sector ruwe tabak voor de oogsten 1993 en 1994 (hierna: de „uitvoeringsverordening”). <sup>2</sup> De beroepen voor de nationale instantie zijn ingesteld door producenten en bewerkingsbedrijven in de tabakssector, op grond dat hun te lage quota zijn toegewezen.

Hoofddijnen van de gemeenschappelijke marktordening voor ruwe tabak

2. De basisverordening introduceerde een nieuwe marktordening voor ruwe tabak, die de vorige verving. <sup>3</sup>

3. De vorige marktordening bevatte een subsidiestelsel gebaseerd op oriëntatie- en interventieprijsen. In het kader van dat stelsel konden de tabaksproducenten hun produktie hetzij verkopen aan de interventiebureaus, die verplicht waren deze te kopen tegen de interventieprijs, hetzij op de markt afzetten. Er was geen beperking van de omvang van de produktie die tot steunmaatregelen kon leiden. Teneinde de stijging van de produktie van tabak te beperken en de produktie van moeilijk af te zetten soorten af te remmen, is later <sup>4</sup> een maximale garantiedrempel voor de gehele Gemeen-

\* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — PB 1992, L 215, blz. 70. De verordening is voor de oogst 1994 gewijzigd door verordening (EG) nr. 711/95 van de Raad van 27 maart 1995 (PB 1995, L 73, blz. 13). De nationale procedures waarin aan het Hof prejudiciële vragen zijn gesteld, hebben echter betrekking op de periode vóór 1994.

2 — PB 1992, L 351, blz. 11, zoals laatstelijk gewijzigd door verordening (EEG) nr. 1668/93 van de Commissie van 29 juni 1993 (PB 1993, L 158, blz. 27). Voor de oogst 1994 is de uitvoeringsverordening laatstelijk gewijzigd door verordening (EG) nr. 1754/94 van de Commissie van 18 juli 1994 (PB 1994, L 183, blz. 5). De uitvoeringsverordening is thans vervangen door verordening (EG) nr. 1066/95 van de Commissie van 12 mei 1995 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad wat betreft de quotaregeling in de sector ruwe tabak voor de oogsten 1995, 1996 en 1997 (PB 1995, L 108, blz. 5).

3 — Zie verordening (EEG) nr. 727/70 van de Raad van 21 april 1970 houdende de totstandkoming van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB 1970, L 94, blz. 1), laatstelijk gewijzigd door verordening (EEG) nr. 860/92 van de Raad van 30 maart 1992 (PB 1992, L 91, blz. 1).

4 — Verordening (EEG) nr. 1114/88 van de Raad van 25 april 1988 wijzigende verordening (EEG) nr. 727/70 (PB 1988, L 110, blz. 35).

schap vastgesteld.<sup>5</sup> Niet-inachtneming van de gegarandeerde maximale hoeveelheid op communautair vlak leidde tot een verlaging van de interventieprijis. Er was echter nog steeds geen kwantitatieve beperking die tot steunverlening aan de producent aanleiding kon geven.

4. De grote lijnen van de nieuwe marktordening, geldend voor de jaren 1993 tot en met 1997, zijn de volgende.<sup>6</sup> Een premieregeling is ingesteld om de producenten (de tabaksplanters) te ondersteunen en de afzet van tabak in de Gemeenschap mogelijk te maken. Voor de toekenning van die premie is onder meer vereist, dat de tabak door de producent aan het bedrijf dat de eerste bewerking uitvoert, wordt geleverd op basis van een tussen de producent en het bewerkingsbedrijf gesloten teeltcontract. Een teeltcontract impliceert voor het bewerkingsbedrijf de verplichting om op het moment van levering naast de kooprijis een bedrag te betalen dat overeenkomt met de premie, en voor de producent de verplichting om de ruwe tabak te leveren.

5. De basisverordening stelt voor de gehele gemeenschappelijke markt een maximale garantiedrempel vast (370 000 ton ruwe tabak voor 1993 en 350 000 ton voor 1994) en binnen die algemene drempel stelt de Raad garantiedrempels vast voor elke soortengroep. Om de inachtneming van de

garantiedrempels te garanderen, is een bewerkingsquotastelsel ingevoerd. Voor elke oogst verdeelt de Raad de voor elke soortengroep beschikbare hoeveelheden over de producerende Lid-Staten en elke Lid-Staat verdeelt bij wijze van overgangsmaatregel voor de oogsten 1993 en 1994 in beginsel bewerkingsquota over de bedrijven voor eerste bewerking in verhouding tot de hoeveelheden die hun in de jaren 1989, 1990 en 1991 voor bewerking zijn geleverd.

6. De uitvoeringsverordening bevat onder meer bepalingen over de door de bewerkingsbedrijven aan iedere producent af te geven teeltcertificaten. Het teeltcertificaat vermeldt het gedeelte van het quotum van het betrokken bewerkingsbedrijf dat aan iedere producent is toegewezen. De introductie van teeltcertificaten beoogt de producenten de mogelijkheid te geven, tegen overlegging van dat certificaat per oogstjaar van bewerkingsbedrijf te veranderen.

7. De Lid-Staten kunnen er de voorkeur aan geven de quota rechtstreeks over de producenten te verdelen wanneer zij voldoende inlichtingen over hun produktie in 1989, 1990 en 1991 bezitten. Volgens de zich in het dossier bevindende gegevens heeft Italië van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

8. Overigens dient vermeld te worden, dat voor de oogsten 1995, 1996 en 1997 de

5 — Verordening nr. 1114/88 heeft overigens geleid tot twee arresten: het arrest van 11 juli 1991 (zaak C-368/89, Crispoltoni, Jurispr. 1991, blz. I-3695) en dat van 5 oktober 1994 (gevoegde zaken C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Crispoltoni e. a., Jurispr. 1993, blz. I-4863).

6 — De relevante artikelen zullen hieronder worden geciteerd.

marktordening als een systeem van produktiequota is opgezet, die door de Lid-Staten rechtstreeks aan de producenten worden toegewezen op basis van het gemiddelde van de hoeveelheden die zij in de drie aan het laatste oogstjaar voorafgaande jaren ter bewerking hebben geleverd.<sup>7</sup> De voor de oogsten 1993 en 1994 geldende, in casu relevante, voorschriften vormen aldus een overgangsregeling tussen de vorige marktordening, gebaseerd op oriëntatie- en interventieprijzen, en de meest recente marktordening, waarin alle Lid-Staten de produktiequota rechtstreeks aan de producenten toekennen.

teelcontracten tussen telers en bedrijven voor de eerste bewerking, waardoor enerzijds de teler een stabiele afzet en anderzijds het bewerkingsbedrijf een regelmatige voorziening worden gegarandeerd; dat een systeem waarbij het bewerkingsbedrijf aan de producent een met de premie overeenkomend bedrag betaalt zodra de tabak waarop het contract betrekking heeft en die aan de kwaliteitseisen voldoet, wordt geleverd, bijdraagt tot de ondersteuning van de telers en tegelijkertijd het beheer van de premieregeling vergemakkelijkt;

(...)

## De basisverordening

9. De vijfde, de zesde, de achtste en de negende overweging van de considerans van de basisverordening luiden als volgt:

„overwegende dat, gezien de concurrentiesituatie op de tabaksmarkt, steun moet worden toegekend aan de traditionele tabakstellers en dat daartoe een premieregeling moet worden toegepast die het mogelijk maakt de tabak in de Gemeenschap af te zetten;

overwegende dat een dergelijke premieregeling doeltreffend kan worden beheerd via

overwegende dat, om de inachtneming van de garantiedrempels te garanderen, voor een beperkte periode een regeling met bewerkingsquota moet worden ingesteld; dat het aan de Lid-Staten staat de bewerkingsquota bij wijze van overgangsregeling en met inachtneming van de vastgestelde garantiedrempels aan de betrokken bedrijven toe te wijzen volgens de daartoe vastgestelde communautaire regels die erop gericht zijn om een billijke toewijzing te waarborgen op basis van de in het verleden bewerkte hoeveelheden, zonder dat evenwel de geconstateerde abnormale produktie in aanmerking wordt genomen; dat de nodige maatregelen zullen worden genomen om de quota later adequaat over de producenten te kunnen verdelen; dat de Lid-Staten die over de nodige gegevens beschikken de quota over de producenten kunnen verdelen op basis van hun produktie in het verleden;

<sup>7</sup> — Zie verordening nr. 711/95 tot wijziging van de basisverordening, vergelijk noot 1. De uitvoeringsverordening is, voor de oogsten 1995, 1996 en 1997, vervangen door verordening nr. 1066/95 die nieuwe voorschriften bevat voor de berekening van de produktiequota.

overwegende dat bedrijven voor eerste bewerking geen teelcontracten mogen sluiten boven hun quota; dat derhalve moet

worden bepaald dat het premiebedrag voor ten hoogste de met het quotum overeenkomende hoeveelheid wordt vergoed".

*Artikel 5*

De premie wordt slechts toegekend als met name aan de volgende voorwaarden is voldaan:

10. De volgende bepalingen van de basisverordening zijn in casu van belang:

a) (...)

*„Artikel 3*

b) (...)

1. Voor de oogsten 1993 tot en met 1997 wordt een regeling ingesteld met premies die voor alle tabaksoorten van dezelfde groep gelijk zijn.

c) de tabaksbladeren moeten door de producent op basis van een teeltcontract aan het bedrijf voor eerste bewerking worden geleverd.

(...)

*Artikel 6*

1. In het teeltcontract dienen ten minste te worden opgenomen:

3. De premie is bedoeld als inkomenstoelage voor de producent in het kader van een marktgerichte produktie en om de afzet van de in de Gemeenschap geproduceerde tabak mogelijk te maken.

— een verbintenis van het bedrijf voor eerste bewerking om bij de levering, naast de aankoopprijs, aan de teler een met de premie overeenkomend bedrag te betalen voor de hoeveelheid waarvoor het contract is gesloten en die werkelijk is geleverd,

(...)

— de verbintenis van de teler om aan het bedrijf voor eerste bewerking ruwe tabak te leveren die aan de kwaliteitseisen voldoet.

*Artikel 9*

2. De bevoegde instantie vergoedt het bedrijf voor eerste bewerking het premiebedrag tegen overlegging van het bewijs dat de teler de tabak heeft geleverd en dat het in lid 1 bedoelde bedrag is betaald.

1. Om de inachtneming van de garantierempels te garanderen, wordt voor de oogsten 1993 tot en met 1997 een regeling inzake bewerkingsquota ingesteld.

(...)

2. Voor elke oogst verdeelt de Raad, volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag, de voor elke soortengroep beschikbare hoeveelheden over de producerende Lid-Staten.

*Artikel 8*

Voor de Gemeenschap wordt een garantierempel van maximaal 350 000 ton ruwe tabaksbladeren per oogst vastgesteld. Voor 1993 wordt de garantierempel evenwel vastgesteld op 370 000 ton.

3. Op grond van de krachtens lid 2 vastgestelde hoeveelheden en onverminderd het bepaalde in lid 5 wijzen de Lid-Staten, bij wijze van overgangsregeling voor de oogsten 1993 en 1994, aan de bedrijven voor eerste bewerking bewerkingsquota toe in verhouding tot het per soortengroep berekende gemiddelde van de hoeveelheden die hun in de drie aan het laatste oogstjaar voorafgaande jaren zijn geleverd voor bewerking. De productie in 1992 en de leveranties uit deze oogst worden evenwel niet in aanmerking genomen. Deze verdeling prejudicieert niet op de verdeling van de bewerkingsquota voor de oogst van de daarop volgende jaren.

Binnen die drempel stelt de Raad jaarlijks, volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag, specifieke garantierempels voor elke soortengroep vast, daarbij met name rekening houdend met de marktsituatie en de sociaal-economische en agronomische omstandigheden in de betrokken productiegebieden.

Aan de bedrijven voor eerste bewerking die na het begin van de referentieperiode met

hun activiteiten zijn begonnen, wordt een hoeveelheid toegewezen in verhouding tot het gemiddelde van de hoeveelheden die hun sedert het begin van hun activiteiten voor bewerking zijn geleverd.

krijgen voor hoeveelheden die het aan hem<sup>8</sup> of aan de producent toegewezen quotum overschrijden.

De Lid-Staten reserveren 2 % van de totale hoeveelheden waarover zij per soortengroep beschikken voor bedrijven voor eerste bewerking die in de loop van het oogstjaar of van het jaar dat eraan voorafgaat met hun activiteiten beginnen. Binnen dit percentage wordt aan de betrokken bedrijven een hoeveelheid van ten hoogste 70 % van hun bewerkingscapaciteit toegewezen, voor zover zij voldoende garanties bieden inzake doeltreffendheid en levensvatbaarheid.

#### *Artikel 11*

De bepalingen ter uitvoering van deze titel worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 23. Zij betreffen met name de in artikel 9, lid 5, bedoelde berekeningsbepalingen voor de verdeling van de quota en de voorwaarden inzake het omslaan van de quota over de producenten, met name op basis van hun vroegere situatie.”

4. De Lid-Staten kunnen evenwel de quota rechtstreeks over de producenten verdelen indien zij met betrekking tot de produktie van alle producenten voor de drie oogsten die aan de laatste oogst voorafgaan, over de nodige juiste gegevens beschikken, uitgesplitst naar geproduceerde en aan een bewerker geleverde soort en hoeveelheid.

#### **De uitvoeringsverordening**

11. De zesde, de achtste en de negende overweging van de considerans van de uitvoeringsverordening luiden als volgt:

(...)

#### *Artikel 10*

Een bedrijf voor eerste bewerking mag geen teeltcontracten sluiten en premies vergoed

„overwegende dat moet worden gegarandeerd dat de bewerkingsbedrijven hun quota billijk en niet-discriminatoir verdelen over de producenten die hun in de in aanmerking

<sup>8</sup> — De Deense tekst vermeldt op deze plaats alleen het bedrijf, hetgeen een vergissing lijkt te zijn omdat de producent eveneens behoort te worden vermeld (vergelijk de Engelse en Franse tekst van de verordening).

genomen referentieperioden tabak hebben geleverd;

(...)

overwegende dat het dienstig is teeltcertificaten in te stellen die aan de producenten moeten worden afgegeven op basis van hun leveranties van de oogsten 1989, 1990 en 1991 en tegen overlegging waarvan de producenten per oogst van bewerkingsbedrijf kunnen veranderen (...);

overwegende dat de aan sommige producenten toegewezen hoeveelheden beschikbaar moeten worden gesteld voor andere producenten als de rechthebbende geen teeltcontract sluit”.

12. De uitvoeringsverordening bepaalt, voor zover van belang, het volgende:

„Artikel 2

In deze verordening wordt verstaan onder:

— (...)

— (...)

— producent: elke natuurlijke persoon of rechtspersoon of groepering van deze personen die in eigen naam en voor eigen rekening, op grond van een door hem of in haar naam gesloten teeltcontract, door hemzelf of haar leden geproduceerde ruwe tabak aan een bewerkingsbedrijf levert,

(...)

Artikel 3

1. De Lid-Staten stellen het bewerkingsquotum voor elk bewerkingsbedrijf en voor elke in de bijlage bij verordening (EEG) nr. 2075/92 vermelde soortengroep uiterlijk vast op 10 februari 1993 voor de oogst 1993 (...)

(...)

3. Er wordt geen quotum toegewezen aan bewerkingsbedrijven die zich er niet toe verbinden teeltcertificaten af te geven, overeenkomstig artikel 9.

Artikel 4

De toewijzing van een quotum of een teeltcertificaat voor een bepaalde oogst houdt

geen verplichting in inzake de toewijzing van quota of teeltcertificaten voor de volgende oogsten.

2. De Lid-Staten bepalen de procedure voor de afgifte van de teeltcertificaten evenals de preventieve maatregelen tegen fraude (...)

#### *Artikel 5*

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 9, lid 3, derde alinea, van verordening (EEG) nr. 2075/92 is het quotum van elk bewerkingsbedrijf gelijk aan de hoeveelheid die wordt verkregen door de specifieke garantiedrempel van de Lid-Staat voor de betrokken soortengroep te vermenigvuldigen met het percentage dat overeenkomt met de gemiddelde hoeveelheid van het bedrijf ten opzichte van de som van de overeenkomstig artikel 9 van verordening (EEG) nr. 2075/92 en de artikelen 6 en 7 van deze verordening berekende gemiddelde hoeveelheden.

(...)

3. Als een producent aantoont dat zijn productie bij een bepaalde oogst, ten gevolge van uitzonderlijke omstandigheden, abnormaal laag was, bepaalt de Lid-Staat, op verzoek van de belanghebbende, op basis van welke voor die oogst toe te passen hoeveelheid het teeltcertificaat voor de betrokken producent moet worden opgesteld. De referentiehoeveelheid van het betrokken bewerkingsbedrijf wordt dienovereenkomstig aangepast. De Lid-Staten delen de Commissie de maatregelen mede die zij ter zake overwegen te nemen.

(...)

#### *Artikel 9*

1. Het bewerkingsbedrijf geeft, eventueel op aanvraag van de betrokkene, per soortengroep en ten hoogste tot zijn bewerkingsquotum, teeltcertificaten aan de producenten (...) naar rata van de hoeveelheden ruwe tabak van de betrokken groep die zij voor de oogsten 1989, 1990 en 1991 hebben geleverd (...). Op de teeltcertificaten worden met name de volgende gegevens vermeld: de rechthebbende, de soortengroep en de hoeveelheid tabak waarvoor het certificaat geldt.

6. De teeltcertificaten worden uiterlijk op 1 maart van het jaar van de betrokken oogst afgegeven.

In voorkomend geval geven de bevoegde autoriteiten die certificaten uiterlijk op 24 maart van hetzelfde jaar aan de bewerkingsbedrijven af.



*Artikel 10*

1. Een producent mag slechts aan één bewerkingsbedrijf tabak van een bepaalde soortengroep leveren. Als een producent een teeltcertificaat krijgt van verschillende bewerkingsbedrijven waaraan hij tot dezelfde soortengroep behorende tabak van de oogsten 1989, 1990 en 1991 heeft geleverd, dient de volledige hoeveelheid te worden gegroepeerd bij het bewerkingsbedrijf waaraan hij die tabak van de oogst 1991 heeft geleverd. Als de producent tabak van die oogst aan verschillende bewerkingsbedrijven heeft geleverd, geeft hij aan van welk bewerkingsbedrijf hij het teeltcertificaat wenst te verkrijgen.

(...)

2. De producent kan, tegen overlegging van het teeltcertificaat, een teeltcontract sluiten met een ander bewerkingsbedrijf dan het bedrijf dat hem het certificaat heeft afgegeven.

3. De Lid-Staat zorgt voor de voor de uitvoering van dit artikel nodige quota-overdrachten tussen bewerkingsbedrijven.

*Artikel 11*

1. De teeltcertificaten waarvoor geen teeltcontracten zijn gesloten op de daarvoor vastgestelde uiterste datum, moeten uiterlijk tien werkdagen na die datum door de producent worden teruggegeven aan het betrokken bewerkingsbedrijf.

(...)

3. De hoeveelheden van de niet-gebruikte teeltcertificaten en de andere eventueel beschikbaar blijvende hoeveelheden worden voor 1 mei van het jaar van de betrokken oogst op billijke wijze en op basis van objectieve criteria door de bewerkingsbedrijven verdeeld. Deze criteria kunnen door de overeenkomstig verordening (EEG) nr. 2077/92 erkende brancheorganisaties worden vastgesteld. Voor de oogst 1993 evenwel (...) kan Italië de termijn van 1 mei verlengen tot 11 juni.

(...)

*Artikel 21*

Als het quotum of het teeltcertificaat geldt voor een producentengroepering die krachtens artikel 2, derde streepje, zelf tabaks-

producent is, ziet de Lid-Staat erop toe dat de hoeveelheden billijk over alle leden van de groepering worden verdeeld. In dat geval zijn de bepalingen van titel 2 van overeenkomstige toepassing op de verdeling van de hoeveelheden over de leden van de groepering; met instemming van alle betrokken producenten kan de groepering de hoeveelheden, met het oog op een betere organisatie van de productie, evenwel anders verdelen.”

### De verordening betreffende de premies

13. Verordening (EEG) nr. 3478/92 van de Commissie van 1 december 1992 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de toepassing van de premieregeling in de sector ruwe tabak (hierna: de „premieregeling”)<sup>9</sup>, bevat, onder meer, de volgende bepaling:

#### „Artikel 15

1. Op verzoek van het bewerkingsbedrijf (...) keert Lid-Staat aan het bewerkingsbedrijf een voorschot uit op de aan de producenten te betalen premies (...).”

<sup>9</sup> — PB 1992, L 351, blz. 17.

### De relevante nationale regeling

14. In het kader van artikel 9, lid 3, van de basisverordening juncto de artikelen 3, lid 1 en 9, lid 2, van de uitvoeringsverordening heeft het Italiaanse Ministerie van Land- en Bosbouw circulaire nr. 368/G van 1 maart 1993 vastgesteld, welke voorschriften bevat voor de verdeling van de bewerkingsquota alsmede voor de opstelling van teeltcertificaten. Die circulaire is vastgesteld in het licht van de brief van 20 januari 1993/VI003136, toegelicht bij brief van 25 januari 1993/VI003733 van de Commissie, gericht tot het Ministerie van Land- en Bosbouw, op de inhoud waarvan hieronder nader zal worden ingegaan bij de behandeling van de tweede onderscheidelijk de vijfde groep van vragen.

### De nationale procedures

15. Fattoria Autonoma Tabacchi (hierna: „FAT”) is een organisatie van producenten die tot doel heeft de tabaksteelt door haar vennoten te bevorderen en te zorgen voor de verwerking van de productie in haar eigen fabriek. FAT heeft beroep ingesteld tegen het Ministerie van Land- en Bosbouw alsmede de AIMA, de publiekrechtelijke interventieorganisatie. Zij vordert opschorting en nietigverklaring van circulaire nr. 368/G van 1 maart 1993 evenals van alle eraan voorafgaande of daarmee op welke manier dan ook verband houdende handelingen, met

name in de context van de uitvoeringsverordening en besluit nr. VI/003136 van 20 januari 1993, alsmede nietigverklaring van de op genoemde circulaire gebaseerde bestuurshandeling waarbij FAT een bewerkingsquotum van 2 800 962 kg tabak was toegekend, welk besluit werd bevestigd door de teeltcertificaten afgegeven aan de bij FAT aangesloten producenten. FAT voerde aan, dat het toegekende bewerkingsquotum aanzienlijk lager was dan waarop zij recht had. FAT preciseerde, dat deze situatie het gevolg was van het niet toekennen van één productiequotum of één teeltcertificaat, berekend op basis van het totaal van de quota die aan de aangesloten leden toekwamen, dat vervolgens onder dezen was verdeeld. FAT hield bovendien staande, dat deze schade een rechtstreeks gevolg was van de bepalingen van de uitvoeringsverordening, die in strijd zou zijn met de basisverordening, en van circulaire nr. 368/G van 1 maart 1993, op grond waarvan het bewerkingsquotum zou zijn toegekend (zaak C-254/94).

16. L. Bason e. a. en S. Mella e. a. zijn tabakstellers. Als vennoten van de Cooperativa produttori Bright Verona s. c. a. r. l. onderscheidelijk de Societa Cooperativa per la Coltivazione del tabacco a. r. l., hebben zij tegen het Ministerie van Land- en Bosbouw en de AIMA beroep ingesteld met dezelfde conclusies als in zaak C-254/94. Zij hebben aangevoerd, dat hun een aanzienlijk lager bewerkingsquotum is toegekend dan waarop zij recht hadden. De verzoekers preciseerden, dat de schade moet worden geweten aan de ongeldigheid van de uitvoeringsverordening en de verkeerde uitvoering van de gemeenschapsregeling op nationaal vlak in circulaire nr. 368/G van 1 maart 1993 (zaak C-255/94).

17. De Associazione Professionale Trasformatori Tabacchi Italiani — APTI — e. a. is een in de sector van de bewerking van ruwe tabak werkzame vereniging, waarvan alle bewerkingsbedrijven van tabak in Italië lid zijn. APTI hebben beroep ingesteld tegen het Ministerie van Land- en Bosbouw, strekkende tot nietigverklaring van circulaire nr. 368/G van 1 maart 1993 omdat deze de uitvoeringsverordening in het nationale recht omzet, welke verordening naar hun mening in strijd is met de basisverordening (zaak C-269/94).

### Prejudiciële vragen

18. De drie zaken zijn aanhangig bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio, dat bij beschikking van 27 januari 1994 de behandeling heeft geschorst teneinde aan het Hof prejudiciële vragen te stellen.

In de zaken C-254/94 en C-269/94 heeft het Tribunale de volgende, gelijkkluidende, vragen gesteld:

„1) Zijn de artikelen 3, lid 3, 9 en 10 van verordening (EEG) nr. 3477/92 van de Commissie — inzonderheid de niet-toekenning van quota aan bewerkingsbedrijven die zich niet ertoe verbinden teeltcertificaten af te geven overeenkomstig artikel 9, de invoering van deze

certificaten en de mogelijkheid voor de bewerkingsbedrijven om teeltcontracten af te sluiten en vergoeding van de premie te verkrijgen voor hoeveelheden die de hun toegewezen quota overschrijden — verenigbaar met de beginselen die ten grondslag liggen aan de hervorming van de sector bij verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad, in het bijzonder met het verbod van artikel 10 van die verordening, of vormen zij 'een complete omkering van de doelstellingen en de strategie' van de Raad bij de uitvoering van de eerste fase van de hervorming van de gemeenschappelijke marktordening voor ruwe tabak?

worden uitgelegd, dat de Lid-Staat bijzondere gedifferentieerde reserves per soortengroep kan vormen die overeenkomstig de regeling in circulaire nr. 368/G van 1 maart 1993 (punt 8 op blz. 9) van het Ministerie van Land- en Bosbouw naar evenredigheid over de betrokken producenten worden verdeeld?"

In zaak C-254/94 heeft de verwijzende rechter bovendien de volgende vraag gesteld:

2) Los van de eerste vraag: zijn de administratieve formaliteiten die ingevolge verordening (EEG) nr. 3477/92 door de bewerkingsbedrijven moeten worden vervuld bij de afgifte van de teeltcertificaten, in overeenstemming met het 'evenredigheidsbeginsel', volgens hetwelk elke last die aan particulieren wordt opgelegd, in een juiste verhouding dient te staan tot de voor de verwezenlijking van het nagestreefde oogmerk noodzakelijke maatregelen, of vormen zij een 'odeloze administratieve complicatie' die in strijd is met voormeld fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht?

3) Bij een bevestigend antwoord op de vorige vragen, moet artikel 9, lid 3, van verordening (EEG) nr. 3477/92 aldus

„4) Zijn de bepalingen van voormelde circulaire (nr. 368/G van 1 maart 1993), die niet toestaan dat één enkel teeltcertificaat wordt afgegeven en/of één enkel produktiequotum wordt toegewezen aan 'producentengroeperingen', en inzonderheid aan een burgerlijke vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, die is opgericht ter bevordering van de tabaksteelt door haar vennoten, de eerste bewerking van de tabak in haar eigen fabriek verzorgt en jaarlijks de voor de tabaksteelt bestemde oppervlakte vaststelt en onder de tot overdracht van de volledige produktie verplichte vennoten verdeelt, verenigbaar met de artikelen 2, derde streepje, en 21 van verordening nr. 3477/92?"

In zaak C-255/94 heeft de verwijzende rechter de volgende vragen gesteld:

- „1) Is de invoering van ‚teeltcertificaten‘ als bedoeld in artikel 9 van verordening (EEG) nr. 3477/92 in strijd met de beginselen die ten grondslag liggen aan verordening (EEG) nr. 2075/92 en met de doelstellingen en de strategie van de Raad in de eerste fase van de hervorming van de gemeenschappelijke marktordering voor tabak, omdat daarmee stilzwijgend de facto wordt vooruitgelopen op de inwerkingtreding van het — in artikel 9, lid 4, van verordening (EEG) nr. 2075/92 in de eerste fase slechts als uitzondering voorziene — systeem van productiequota en het daardoor veel moeilijker, zo niet onmogelijk, wordt om over te schakelen op andere soorten die beter aan de behoeften van de markt beantwoorden?
- 2) Moeten artikel 10 en de achtste overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad worden uitgelegd in de zin van de ‚stabiliteit‘ van de aan de bedrijven voor eerste bewerking of de producenten toegewezen bewerkingsquota, en zo ja, is de bepaling van de in nota nr. VI/003136 van 20 januari 1993 bedoelde verordening van de Commissie, dat de bewerkingsquota kunnen stijgen of dalen naar gelang van de door de individuele producenten gemaakte keuzen, in strijd met dit beginsel?
- 3) Los van de eerste vraag, zijn de teeltcertificaten waarin verordening (EEG) nr. 3477/92 voorziet, een ‚nodeloze administratieve complicatie‘ die als zodanig in strijd is met het gemeenschapsrechtelijke ‚evenredigheidsbeginsel‘, volgens hetwelk elke last die aan particulieren wordt opgelegd, in een juiste verhouding dient te staan tot de door de gemeenschapsinstellingen nagestreefde doelstellingen?
- 4) Wordt de gemeenschapsregeling, inzonderheid artikel 3, lid 3, van verordening (EEG) nr. 3477/92, substantieel geschonden door de in punt 8 op bladzijde 3, sub G, van voormelde ministeriële circulaire nr. 368/G van 1 maart 1993 bedoelde vorming van ‚bijzondere gedifferentieerde reserves per soortengroep‘, die op een ‚forfaitaire toepassing‘ op nationaal vlak van een procentuele reservehoeveelheid berusten, waardoor de referentiehoeveelheid niet volledig kan worden aangepast aan het ten gevolge van een ramp door de individuele producent werkelijk geleden productieverlies?
- 5) Wordt de gemeenschapsregeling zoals neergelegd in de artikelen 9, lid 1, en 10, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3477/92, substantieel omzeild of geschonden doordat bij voormelde ministeriële circulaire (bijlage 4, blz. 9) is voorzien in een voorafgaande indeling van de bewerkingsbedrijven in zeven verschillende groepen, waarbij voor elke groep een ander berekeningssysteem

voor het gemiddelde over de drie referentie jaren geldt, en in een verschillende berekeningsmethode voor het produktiequotum naargelang de producenten, al hebben zij dezelfde hoeveelheid tabak van dezelfde soortengroep geproduceerd, hun produktie in de laatste drie referentie jaren aan het ene of het andere bedrijf hebben geleverd?"

19. Verscheidene van de gestelde vragen zijn zodanig geformuleerd, dat het Hof zich zou moeten uitspreken over de verenigbaarheid van circulaire nr. 368/G van 1 maart 1993 met het gemeenschapsrecht. Naar vaste jurisprudentie is het Hof niet bevoegd om de verenigbaarheid van een nationale bepaling met het gemeenschapsrecht te beoordelen, omdat een dergelijke beoordeling bij uitsluiting aan de nationale rechter toekomt. Het Hof kan de nationale rechter echter wel alle uitleggingsgegevens van gemeenschapsrecht verschaffen aan de hand waarvan hij die verenigbaarheid kan beoordelen.<sup>10</sup> Voor zover de vragen ertoe strekken een uitspraak te verkrijgen over de verenigbaarheid van de reeds aangehaalde circulaire met het gemeenschapsrecht, dienen zij derhalve zo te worden geherformuleerd, dat zij betrekking hebben op de geldigheid en de uitlegging van de gemeenschapsregels.

20. De vragen, die niet bijzonder duidelijk zijn geformuleerd, kunnen worden verdeeld in vijf groepen; de eerste betreft de vraag

naar de geldigheid van de uitvoeringsverordening, terwijl de vier andere betrekking hebben op de uitlegging van de basisverordening en de uitvoeringsverordening op diverse punten.

21. De eerste groep vragen bestaat uit de eerste vraag in elk van de drie zaken. Zij komt er in wezen op neer, of artikel 9 van de uitvoeringsverordening, waarbij de bewerkingsbedrijven worden verplicht teeltcertificaten af te geven, en het daarmee samenhangende voorschrift van artikel 3, lid 3, dat geen bewerkingsquota worden toegewezen aan een bewerkingsbedrijf dat zich niet verbindt tot afgifte van teeltcertificaten, ongeldig zijn wegens strijd met de basisverordening. Het lijkt mij nuttig, in deze context eveneens de tweede vraag in de zaken C-254/94 en C-269/94 en de derde vraag in zaak C-255/94 te behandelen. Die vragen houden in, of artikel 9 van de uitvoeringsverordening ongeldig is wegens strijd met het in het gemeenschapsrecht erkende evenredigheidsbeginsel.

22. De tweede groep vragen wordt gevormd door de tweede vraag in zaak C-255/94 en is voor een deel begrepen in de eerste vraag in de zaken C-254/94 en C-269/94. De eigenlijke vraag is hier, of artikel 10 van de basisverordening, bepalende dat een bedrijf van eerste bewerking geen teeltcontracten mag afsluiten en premies vergoed krijgen voor hoeveelheden boven het toegekende quotum, aldus moet worden uitgelegd dat het quotum

<sup>10</sup> — Zie laatstelijk het arrest van 30 november 1995, zaak C-55/94, Gebhard, Jurispr. 1995, blz. I-4165.

vast ligt en niet kan veranderen naar gelang het door de verschillende producenten gekozen bewerkingsbedrijf.

23. De derde groep vragen bestaat uit de derde vraag in de zaken C-254/94 en C-269/94 en de vierde vraag in zaak C-255/94. Zij houden in, of artikel 9, lid 3, van de uitvoeringsverordening<sup>11</sup> aldus moet worden uitgelegd, dat deze bepaling eraan in de weg staat, dat een Lid-Staat bij voorbaat bepaalde en per groepensoort gedifferentieerde reserves vormt voor verdeling onder producenten die door uitzonderlijke omstandigheden nadeel hebben geleden, zonder het bedrag van het door iedere producent geleden nadeel exact in aanmerking te nemen.

24. Bij de vierde groep — de vierde vraag in zaak C-254/94 — gaat het erom, of de gecombineerde bepalingen van de artikelen 21 en 2, derde streepje, van de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd, dat zij eraan in de weg staan dat een Lid-Staat de mogelijkheid uitsluit om één enkel teeltcertificaat af te geven en/of één enkel produktiequotum toe te kennen aan producentengroeperingen die tot doel hebben de tabaksteelt door haar leden te bevorderen en de eerste bewerking van de tabak in hun eigen fabrieken te verzorgen.

25. Tenslotte strekt vraag 5 in zaak C-255/94 ertoe, of de artikelen 9, lid 1, en 10,

lid 1, van de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd, dat de bewerkingsbedrijven in zeven verschillende groepen kunnen worden ingedeeld, waarvoor verschillende berekeningsmethoden van de driejarige referentiehoeveelheid gelden, zodat de produktiequota der individuele producenten volgens verschillende methoden worden berekend, al naargelang het bewerkingsbedrijf waaraan zij tijdens de referentieperiode hebben geleverd.

De eerste groep vragen: zijn de voorschriften van de uitvoeringsverordening met betrekking tot de teeltcertificaten ongeldig?

26. Met de eerste vraag in elk van de drie zaken wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 9 van de uitvoeringsverordening, dat de bewerkingsbedrijven verplicht teeltcertificaten af te geven, en het daarmee samenhangende voorschrift van artikel 3, lid 3, volgens hetwelk geen quotum wordt toegewezen aan een bewerkingsbedrijf dat zich er niet toe verbindt teeltcertificaten af te geven, als strijdig met de basisverordening ongeldig zijn. Met de tweede vraag in de zaken C-254/94 en C-269/94 en de derde vraag in zaak C-255/94 wenst de verwijzende rechter bovendien te vernemen, of artikel 9 van de uitvoeringsverordening ongeldig is wegens strijd met het in het gemeenschapsrecht erkende evenredigheidsbeginsel.

11 — De vragen, zoals voorgelegd, verwijzen naar artikel 3, lid 3. Waarschijnlijk betreft het hier een vergissing, aangezien de bepaling betreffende de toekenning van aanvullende referentiehoeveelheden is vervat in artikel 9, lid 3.

27. Verzoekers stellen, dat de Commissie bij de vaststelling van de reeds geciteerde bepalingen van de uitvoeringsverordening beginselen en fundamentele voorschriften van de basisverordening heeft geschonden. Het stelsel van bewerkingsquota moest de introductie voorbereiden van een definitief stelsel waarin de productiequota rechtstreeks aan de producenten worden toegewezen. Door de invoering van teeltcertificaten, liep de Commissie echter vooruit op de definitieve regeling, ontnam zij aan de overgangsfase 1993-1997 haar bestaansrecht en verkleinde zij het belang van de bewerkingsquota. De teeltcertificaten die iedere producent ontvangt en die bij elk bewerkingsbedrijf kunnen worden gebruikt, zijn in werkelijkheid verkapte productiequota. De afgifte van teeltcertificaten aan iedere producent op grond van de in de periode 1989 tot en met 1991 behaalde productie impliceert bovendien een bevrozing van de eerdere teeltbeslissingen, omdat iedere producent dezelfde soorten mag blijven produceren die hij in het verleden verbouwde, waardoor de omschakeling op andere variteiten die beter beantwoorden aan de behoeften van de markt, veel moeilijker, zo niet onmogelijk, wordt gemaakt.

De uitvoering van de regeling door middel van de teeltcertificaten gaat verder dan nodig is voor een bevredigende verdeling van de quota onder de producenten. De uitvoeringsverordening legt de bewerkingsbedrijven nodeloze administratieve lasten op, die hun hoge kosten veroorzaken omdat zij genoopt worden zonder enige tegenprestatie een ingewikkelde boekhouding in te richten.

28. De Italiaanse regering voert aan, dat het stelsel van afgifte van teeltcertificaten enerzijds de levering, door de producent, van ruwe tabak in de referentieperiode 1989 tot en met 1991 vastlegt en, anderzijds, de producent de mogelijkheid verschaft per oogst van bewerkingsbedrijf te veranderen. De teeltcertificaten verschaffen de producent derhalve voordelen en zijn dus in overeenstemming met het doel van de communautaire interventie in de tabakssector, te weten bescherming van de producenten en niet van de bewerkingsbedrijven. De teeltcertificaten maken het bovendien mogelijk de tabaksmarkt te controleren, en te ordenen en zij dragen daardoor bij aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek.

De teeltcertificatenregeling maakt het de bewerkingsbedrijven bovendien mogelijk hun activiteiten te vergroten, daar zij immers nieuwe cliënten kunnen aantrekken, en ongebruikte quota ter beschikking van andere producenten te stellen. De teeltcertificaten maken het tevens mogelijk de bewerkingsbedrijven te controleren. De administratieve lasten van de bedrijven komen er in werkelijkheid slechts op neer, dat zij gegevens van contractuele en boekhoudkundige aard, die zij al bezitten en die zij zelf gebruiken wanneer zij bewerkingsquota aanvragen, vergaren. De teeltcertificaten betekenen daarom geen extra belasting voor de bedrijven.



29. De Commissie voert aan, dat de uitvoeringsverordening is vastgesteld in overeenstemming met artikel 11 van de basisverordening, die aan de Commissie uitdrukkelijk de bevoegdheid toekent de uitvoeringsbepalingen vast te stellen die nodig zijn voor de invoering van de quota-regeling, en met name algemene bepalingen voor de verdeling van de quota onder de producenten. Uit artikel 39, lid 1, sub b, van het Verdrag volgt duidelijk, dat de gemeenschappelijke landbouwpolitiek de producenten beoogt te begunstigen en niet de bewerkingsbedrijven. Uit de vijfde overweging van de considerans van de basisverordening en artikel 3, lid 3, daarvan volgt bovendien, dat de marktordening tot doel heeft de producenten te ondersteunen.

De afgifte van teeltcertificaten stelt de bewerkingsbedrijven in staat teeltcontracten te sluiten en aldus de premie te verkrijgen die aan de producent moet worden betaald. De bedrijven profiteren van de, voor de producent bestemde, geldstroom, omdat zij betaling van een voorschot op de premie kunnen krijgen. De teeltcertificaten verzekeren de bedrijven van potentiële leveranciers en maken het hen mogelijk teeltcontracten te sluiten tegen een lagere prijs dan zij zouden moeten betalen wanneer zij de producenten geen premie konden aanbieden. De teeltcertificaten verschaffen bovendien aan de overheid nauwkeurige inlichtingen, zowel met betrekking tot de hoeveelheid als de kwaliteit, alsmede inlichtingen over de regio's waar tabak wordt geteeld en bewerkt. De teeltcertificaten verschaffen aldus de gewenste duidelijkheid en dragen er bijgevolg toe bij fraude te voorkomen. De vergarde inlichtingen vormen bovendien de basis voor de invoering van een definitieve marktordening in de tabakssector. De op de bedrijven in Italië rustende administratieve lasten zijn beperkt tot het invullen van een formulier, en de bewerkingsbedrijven

beschikken al over, op informatiedragers verzamelde, relevante gegevens met betrekking tot de hoeveelheden die in de loop van de referentieperiode zijn bewerkt.

30. Bij wijze van inleiding wijs ik erop, dat artikel 3, lid 3, bepaalt dat geen enkel quantum wordt toegekend aan een bewerkingsbedrijf dat zich niet verbindt tot de afgifte van teeltcertificaten, naar mag worden aangenomen tot doel heeft te verzekeren dat de bewerkingsbedrijven inderdaad teeltcertificaten als voorzien in artikel 9 afgeven. Het antwoord op de vraag naar de geldigheid van artikel 3, lid 3, hangt derhalve af van de geldigheid van artikel 9.

31. Uit de achtste overweging van de considerans van de basisverordening volgt, dat maatregelen moeten worden genomen teneinde de quota later op bevredigende voorwaarden onder de producenten te verdelen. Dat al in de basisverordening was voorzien, dat de bewerkingsbedrijven later de quota onder de producenten zouden verdelen, in verhouding tot hun vroegere leveringen van ruwe tabak, volgt niet slechts uit de gecombineerde bepalingen van de artikelen 11 en 23 van de basisverordening, volgens welke de Commissie de uitvoeringsbepalingen vaststelt, met inbegrip van de voorwaarden voor de verdeling van de quota onder de producenten met inachtneming van de vroegere situatie, maar eveneens uit de specifieke bepaling van artikel 9, lid 4, van de basisverordening, volgens welke de Lid-Staten de quota rechtstreeks over de producenten kunnen verdelen indien zij met betrekking tot de hoeveelheden ruwe tabak

die de producenten tijdens de referentieperiode aan de bewerkingsbedrijven hebben geleverd, over de nodige gegevens beschikken. Die formulering vooronderstelt, dat de voorziene algemene regeling aldus is, dat de producenten hun quota indirect, dat wil zeggen door tussenkomst van de bewerkingsbedrijven, ontvangen in verhouding tot hun leveringen tijdens de referentieperioden. De Commissie had derhalve niet slechts het recht, maar ook de verplichting te bepalen, dat de bewerkingsbedrijven de quota onder de producenten verdelen in verhouding tot de vroegere produktie van laatstgenoemden. Bijgevolg bepaalt artikel 9, lid 1, van de uitvoeringsverordening geheel in overeenstemming met de basisverordening, dat de teeltcertificaten moeten worden afgegeven aan de producenten naar rata van hun leveringen voor de oogsten 1989, 1990 en 1991.

32. Uit de achtste overweging van de considerans van de uitvoeringsverordening volgt, dat de teeltcertificaten zijn bedoeld om het de producenten mogelijk te maken, van de ene oogst op de andere te veranderen van bewerkingsbedrijf. Aldus ontstaat een werkelijke concurrentie tussen de bewerkingsbedrijven op het gebied van de prijs die, naast de premie zelf, aan de producenten voor hun leveringen moet worden betaald. Zonder deze mogelijkheid om van bewerkingsbedrijf te veranderen, zou de producent zich in een afhankelijke situatie bevinden ten opzichte van een bepaald bedrijf, dat als gevolg daarvan de prijs voor de leveringen van de betrokkene zou kunnen vaststellen zonder concurrentie van andere bedrijven te hoeven duchten.

33. De invoering van teeltcertificaten begunstigt op die manier de producenten en is derhalve in overeenstemming met de doelstelling van het beleid in de tabakssector, dat juist beoogt de producenten te beschermen en niet de bewerkingsbedrijven; vergelijk in dit verband de vijfde overweging van de considerans en artikel 39, lid 3, van de basisverordening alsmede artikel 9, lid 1, onder b van het Verdrag.

34. Het argument van verzoekers, dat de bepalingen van de uitvoeringsverordening met betrekking tot de afgifte aan iedere producent van teeltcertificaten op basis van zijn produktie in de periode 1989/1991 een bevestiging van eerdere teeltbeslissingen betekenen, kan ik moeilijk volgen. Zoals ik al heb aangevoerd, gaat de basisverordening ervan uit dat een versterkte situatie zich mogelijksterwijs kan voordoen. Bovendien bevat titel III van de basisverordening bepalingen betreffende steunverlening bij de omschakeling naar andere variëteiten, waar meer vraag naar is en die minder schadelijk zijn voor de gezondheid. Dientengevolge kan niet worden gesteld, dat aan de overgangsfase haar specifieke aanpassingsfunctie is ontnomen.

35. Evenzeer valt moeilijk de juistheid in te zien van het argument, dat de invoering van teeltcertificaten ten onrechte vooruitloopt op de definitieve marktordening waarin de produktiequota rechtstreeks aan de producenten worden toegekend. Zelfs in de overgangsfase worden de quota niet alleen aan de bedrijven maar eveneens aan de producenten toegekend. Ware dit niet het geval, zouden de producenten — die, zoals gezegd, nu juist

degenen zijn die door de regeling dienen te worden begunstigd — geheel afhankelijk zijn van de goede wil van de bewerkingsbedrijven. Dat de producenten terstond vanaf de overgangsfase per oogst van bewerkingsbedrijf kunnen veranderen, bevordert een concurrentie die, naar mijn mening, eveneens aan de bewerkingsbedrijven ten goede komt.

36. Wat de toetsing van de bepalingen van de gemeenschappelijke marktordening aan het communautaire evenredigheidsbeginsel betreft, komen de gestelde vragen erop neer, of de algemene administratieve lasten die de teeltcertificatenregeling voor de bewerkingsbedrijven meebrengt, stroken met het evenredigheidsbeginsel.

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof maakt het evenredigheidsbeginsel deel uit van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Volgens dit beginsel hangt de geldigheid van een maatregel ervan af, of hij ter bereiking van het beoogde doel geschikt en noodzakelijk is. Wanneer een keuzemogelijkheid bestaat tussen verschillende geschikte maatregelen, moet die maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en de veroorzaakte nadelen mogen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.<sup>12</sup>

12 — Zie, bij voorbeeld, het arrest van 13 november 1990 (zaak C-331/88, Fedesa e. a., Jurispr. 1990, blz. I-4023, r. o. 13) en het arrest Crispoltoni (reeds aangehaald, voetnoot 5).

37. Naar mijn mening zijn de teeltcertificaten een zowel geschikt als noodzakelijk middel om de producenten in staat te stellen van bewerkingsbedrijf te veranderen en, daardoor, een concurrentie tussen de bewerkingsbedrijven en de zelfstandigheid van de producenten jegens die bedrijven te bewerkstelligen. De teeltcertificaten verschaffen bovendien aan de overheid nauwkeurige gegevens en dragen er zodoende toe bij fraude te voorkomen. Er is mijns inziens niets aangevoerd waaruit zou kunnen worden afgeleid, dat deze doeleinden door andere, minder belastende middelen dan de teeltcertificaten konden worden bereikt.

38. De verdeling van de quota over de producenten naar rata van hun vroegere leveringen vormt een zowel geschikte als noodzakelijke maatstaf voor een evenwichtige en billijke verdeling van de, premies genererende, produktie. Naar mijn mening is niets gesteld ten betoge, dat dit doel door een ander, minder belastend middel kon worden bereikt.

39. Op grond van de ter beschikking staande gegevens moet worden aangenomen, dat de aan de afgifte van teeltcertificaten verbonden lasten en inzonderheid de toepassing van het besproken verdelingssysteem, relatief beperkt zijn, zodat geen grond bestaat voor de veronderstelling dat zij niet evenredig zijn aan het nagestreefde doel. In dit verband merk ik op, dat de bedrijven als tegenprestatie voor de vervulling van de administratieve

formaliteiten, betaling van de premie ontvangen die hun in staat stelt de ruwe tabak tegen een relatief lage prijs te kopen en dat zij, anderzijds, profiteren van de geldstroom als gevolg van de vooruitbetaling van de premiebedragen.

40. Op grond hiervan moge ik derhalve het Hof in overweging geven de aangehaalde vragen aldus te beantwoorden, dat bij onderzoek van de artikelen 3, lid 3, en 9 van de uitvoeringsverordening in het licht van de in de verwijzingsbeschikkingen vervatte opmerkingen en het in de loop van de procedure gestelde, niet is gebleken van feiten of omstandigheden die hun geldigheid kunnen aantasten.

**De tweede groep vragen: zijn de voorschriften betreffende de wijziging van de bewerkingsquota in strijd met de basisverordening?**

41. Met de tweede vraag in zaak C-255/94 wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 10 van de basisverordening, bepalende dat een bedrijf voor eerste bewerking geen teeltcontracten mag sluiten en premies vergoed krijgen voor hoeveelheden die het hem of aan de producent toegewezen quotum overschrijden, aldus moet worden uitgelegd dat dat quotum definitief is en niet kan worden gewijzigd naar gelang van het door de producent gekozen bewerkingsbedrijf. Deze vraag is tevens ten dele vervat in de eerste vraag in de zaken C-254/94 en C-269/94.

42. Op verzoek van het Ministerie van Land- en Bosbouw heeft de Commissie bij brief van 20 januari 1993 bevestigd, dat de bewerkingsquota kunnen stijgen of dalen naargelang van de keuzes die door de verschillende producenten ieder jaar met betrekking tot de bewerkingsbedrijven worden gemaakt.

43. Verzoekers voeren aan, dat de door de uitvoeringsverordening geopende mogelijkheid van verhoging of verlaging van de bewerkingsquota naargelang van het door de producent gekozen bewerkingsbedrijf, in strijd is met het krachtens artikel 10 van de basisverordening aan de bewerkingsbedrijven opgelegde verbod teeltcontracten te sluiten en premies vergoed te krijgen voor hoeveelheden die het toegekende quotum overschrijden. De stabiliteit van de bewerkingsquota (en derhalve de mogelijkheid om de hoeveelheid die moet worden bewerkt vooraf te berekenen) is de noodzakelijke voorwaarde om elk bewerkingsbedrijf in staat te stellen zijn contractuele verplichtingen jegens de tabaksindustrie te vervullen.

44. De Commissie houdt staande, dat de basisverordening reeds uitgaat van de mogelijkheid van een wijziging van de toegekende bewerkingsquota; dit geldt met name voor de ieder jaar door de Raad vast te stellen garantiedrempels. Artikel 9, lid 3, derde alinea, derde zin, van de basisverordening bepaalt, dat de volgens de bepalingen van de eerste en tweede zin uitgevoerde verdeling niet prejudicieert op de verdeling van de bewerkingsquota voor de volgende jaren. Artikel 9, lid 3, tweede en derde alinea, stelt

bovendien richtlijnen vast voor de verdeling van de quota over de bedrijven van eerste bewerking, die met hun activiteiten na 1989 zijn begonnen. Het is derhalve de basisverordening die er uitdrukkelijk in voorziet dat de bewerkingsquota kunnen worden gewijzigd op communautair niveau, nationaal niveau en het niveau van de bewerkingsbedrijven. De uitvoeringsverordening maakt het de producent mogelijk teeltcontracten te sluiten met andere bedrijven dan degene die de teeltcertificaten hebben afgegeven; de bedoeling hiervan is te voorkomen dat de producenten afhankelijk raken van de bewerkingsbedrijven. Het zou in strijd zijn met artikel 39, lid 1, onder b, van het Verdrag, alsmede met de doelstelling van de basisverordening, de producent aan een bepaald bedrijf te binden. Een dergelijke afhankelijkheidsrelatie zou tot gevolg hebben dat de concurrentie tussen de bedrijven ten aanzien van de prijs die, naast de premie, aan de producent moet worden betaald, wordt uitgesloten. Artikel 10 van de basisverordening verzet zich daartegen niet. Het preciseert eenvoudig, dat het stelsel van de bewerkingsquota in deze zin uitputtend is, dat een onderneming buiten dat stelsel geen teeltcontracten kan sluiten en premies vergoed kan krijgen. Anders gezegd, artikel 10 moet aldus worden uitgelegd, dat een bewerkingsbedrijf geen premies vergoed kan krijgen boven de quota die, blijkens de teeltcertificaten, zijn toegewezen aan de producenten die zich in de loop van de desbetreffende periode tot het bewerkingsbedrijf hebben gewend. Het spreekt vanzelf dat de producent zich, binnen de grenzen van zijn teeltcertificaat, kan wenden tot het door hem geprefereerde bewerkingsbedrijf.

45. Zojuist heb ik geconcludeerd, dat de bepalingen van de uitvoeringsverordening

betreffende de teeltcertificaten in overeenstemming zijn met de basisverordening. De teeltcertificaten hebben tot doel het de producenten mogelijk te maken per oogst van bewerkingsbedrijf te veranderen. Een stelsel dat deze mogelijkheid niet zou bevatten zou, naar mijn mening, ernstige kritiek uitlokken.

46. Men kan vermoedelijk aannemen, dat de producenten van ruwe tabak slechts in beperkte mate gebruik zullen maken van de mogelijkheid om per oogst van bewerkingsbedrijf te veranderen. Het besluit om van bewerkingsbedrijf te veranderen wordt uiteraard door een groot aantal factoren beïnvloed, zoals de uitwerking van de concurrentie op de prijzen, de eigendomsverhoudingen bij de bewerkingsbedrijven, inzonderheid de mogelijkheid dat het een coöperatieve onderneming is waarvan de producenten lid zijn, en de afstand tussen de bewerkingsbedrijven en de producenten. Het is dus verre van zeker, dat de producenten in belangrijke mate gebruik zullen maken van de mogelijkheid om van bewerkingsbedrijf te veranderen.

47. Verder kan worden aangenomen, dat een eventuele wisseling van bewerkingsbedrijf bij de producenten in tegengestelde richting wordt gecompenseerd, zodat de totale hoeveelheid ruwe tabak waarover een bepaald bewerkingsbedrijf teeltcontracten sluit, geen noemenswaardige veranderingen ondergaat.

48. Maar men kan zich zeker ook voorstellen, dat een bewerkingsbedrijf aan producenten zulke aantrekkelijke voorwaarden biedt dat de totale hoeveelheid ruwe tabak waarover dat bedrijf teeltcontracten sluit aanzienlijk wordt verhoogd; en, omgekeerd, kan men zich voorstellen, dat een bedrijf zulke onaantrekkelijke condities aanbiedt of anderszins de producenten zo tegen zich inneemt, dat het de grootste moeite ondervindt ruwe tabak te verkrijgen om zijn productieapparaat gaande te houden en zelfs wellicht gedwongen zal worden het te sluiten. Het is derhalve noodzakelijk, dat ongebruikte quota ter beschikking kunnen worden gesteld van bedrijven met een ontoereikend bewerkingsquotum om aan de vraag van de producenten te voldoen.

49. De overdracht van quota tussen bewerkingsbedrijven als gedefinieerd in artikel 10 van de uitvoeringsverordening, vormt een noodzakelijk onderdeel van een regeling die aan de producent de mogelijkheid verschaft het bewerkingsbedrijf uit te kiezen. De uitdrukking „het aan hem (...) toegewezen quotum” in artikel 10 van de basisverordening moet derhalve aldus worden begrepen, dat daarmee wordt bedoeld op het quotum dat de Lid-Staat aan het bedrijf heeft toegekend op basis van de in de loop van de referentieperiode bewerkte hoeveelheden, met inbegrip van de wijzigingen die, in voorkomend geval, het gevolg zijn van een wisseling van bewerkingsbedrijf door de producenten. Derhalve kan zich de noodzaak van premierestitutie binnen de grenzen van de aldus gewijzigde bewerkingsquota voordoen. Artikel 10 wil enkel preciseren, dat een bedrijf geen teeltcontracten kan sluiten en vergoeding van het premiebedrag kan krijgen buiten de quotaregeling, en er bestaan geen objectieve redenen om te veronderstellen dat

artikel 10 tot doel heeft de toegekende bewerkingsquota te bevriezen.

50. Naar het mij voorkomt, schept deze benadering geen bijzondere problemen voor de bewerkingsbedrijven. Volgens artikel 3, lid 1, van de uitvoeringsverordening, stellen de Lid-Staten immers de bewerkingsquota uiterlijk vast op 10 februari 1993 voor de oogst van 1993 en volgens artikel 9, lid 6, moeten de teeltcertificaten uiterlijk op 31 maart van het oogstjaar zijn afgegeven. Hoe groot hun bewerkingsquotum ook is, de bewerkingsbedrijven kennen de hoeveelheden die zij na de oogst ter bewerking zullen ontvangen, eerst vanaf het moment waarop de teeltcontracten met de producenten zijn gesloten. De overdracht van quota, in overeenstemming met de hoeveelheden van de teeltcontracten, geeft, ook wanneer die contracten de oorspronkelijk vastgestelde quota overschrijden, aan de bewerkingsbedrijven de zekerheid dat zij, vanaf het moment waarop zij teeltcontracten hebben gesloten, over voldoende gegevens beschikken om de contracten met de tabaksindustrie aan te passen aan de hoeveelheid die zij naar verwacht ter bewerking geleverd krijgen.

51. Derhalve geef ik het Hof in overweging, op de voormelde vragen te antwoorden dat artikel 10 van de basisverordening aldus moet worden uitgelegd, dat deze bepaling er zich niet tegen verzet, dat bewerkingsbedrijven teeltcontracten sluiten en premies vergoed krijgen voor hoeveelheden die de oorspronkelijk toegekende bewerkingsquota

overschrijden, voor zover een quotum-overdracht plaatsvindt conform artikel 10, lid 3, van de uitvoeringsverordening.

werkt, en vervolgens het gemiddelde van de aldus genormaliseerde productie wordt berekend.

**De derde groep vragen: kunnen forfaitaire reserves worden gevormd?**

52. Met de derde vraag in de zaken C-254/94 en C-269/94 en de vierde vraag in zaak C-255/94 wenst de verwijzende rechter, zoals ik hierboven heb aangegeven, in wezen te vernemen of artikel 9, lid 3, van de uitvoeringsverordening aldus moet worden geïnterpreteerd, dat deze bepaling zich ertegen verzet dat een Lid-Staat bij voorbaat vaste en per soortengroep gedifferentieerde reserves vormt voor verdeling over de producenten die als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden verliezen hebben geleden, zonder de exacte omvang van het door iedere producent geleden verlies in aanmerking te nemen.

53. Verzoeksters stellen onder meer, dat artikel 9, lid 3, aldus moet worden geïnterpreteerd, dat de nationale autoriteiten aanvullende referentiehoeveelheden dienen vast te stellen volgens criteria die uitgaan van de werkelijke vermindering van de productie van de betrokken producent. In Italië wordt eerst het gemiddelde van de productie van de betrokken producent tijdens de referentieperiode 1989 tot en met 1991 vastgesteld, om hem vervolgens een aanvullende referentiehoeveelheid toe te kennen. Artikel 9, lid 3, van de uitvoeringsverordening moet evenwel aldus worden uitgelegd, dat eerst een aanvullende referentiehoeveelheid moet worden toegekend waarin het geleden verlies is ver-

54. De Italiaanse regering voert aan, dat de verdeling van reservehoeveelheden per soortengroep in overeenstemming is met artikel 9, lid 3, van de uitvoeringsverordening. De reservehoeveelheid, toegekend aan producenten die verliezen hebben geleden als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden, evenals de quota toegekend aan de bewerkingsbedrijven, mogen in totaal niet het quotum van de betrokken Lid-Staat overschrijden. Het is daarom noodzakelijk de reservehoeveelheden aan het bewerkingsquotum te onttrekken.

55. De Commissie stelt dat artikel 9, lid 3, van de uitvoeringsverordening aan de Lid-Staten een zekere beoordelingsvrijheid bij de vaststelling van aanvullende referentiehoeveelheden laat. Een producent die wegens uitzonderlijke omstandigheden slechts verliezen heeft geleden bij één enkele oogst, moet de gelegenheid hebben de bijzonder geringe omvang van die oogst aan te tonen en zijn productie voor het betrokken jaar te laten optrekken tot een niveau dat overeenkomt met het gemiddelde van de sector. Daarvan uitgaande, moet de vorming van een reservehoeveelheid, berekend in verhouding tot de hoeveelheden van de diverse geproduceerde tabaksoorten en rekening houdende met het feit dat bepaalde soorten meer dan andere vatbaar zijn voor rampen, in overeenstemming met artikel 9, lid 3, van de uitvoeringsverordening worden geacht.

56. Gezien de tekst van artikel 9, lid 3, van de uitvoeringsverordening kan volgens mij nauwelijks worden betwijfeld, dat deze bepaling moet worden toegepast in geval van een abnormaal lage produktie in een enkel oogstjaar. Deze bepaling voorziet dat de Lid-Staat, op verzoek van de belanghebbende, bepaalt „op basis van welke voor die oogst toe te passen hoeveelheid het teeltcertificaat moet worden opgesteld”. Deze formulering impliceert noodzakelijkerwijs, dat eerst een aanvullende referentiehoeveelheid wordt toegekend voor het jaar waarin de produktie abnormaal laag is geweest en dat vervolgens het gemiddelde van de aldus gecorrigeerde produktie tijdens de referentieperiode van 1989 tot en met 1991 wordt berekend.

57. Artikel 9, lid 3, van de uitvoeringsverordening bevat geen bepalingen over de omvang van de, aan een producent die als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden verliezen heeft geleden, ten goede komende aanvullende referentiehoeveelheid. Artikel 9, lid 3, houdt derhalve niet de verplichting in een aanvullende referentiehoeveelheid vast te stellen die overeenkomt met het door de producent werkelijk geleden verlies. De Lid-Staten hebben bijgevolg een ruime beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de vaststelling van de aanvullende referentiehoeveelheid. Om redenen van gelijkheid zou de aanvullende referentiehoeveelheid op objectieve wijze moeten worden vastgesteld in verhouding tot het verlies van de betrokken producent. De basisverordening bevat geen elementen op grond waarvan een mathematisch exacte verdeling van de aanvullende referentiehoeveelheden onder de getroffen producenten zou zijn vereist, naar rata van het door dezen werkelijk geleden verlies. Het betreft hier juist een

beoordelingsbevoegdheid, en dit komt ook tot uiting bij de vaststelling van de omvang van eventuele reserves.

58. Volgens artikel 3, lid 1, van de uitvoeringsverordening stellen de Lid-Staten de bewerkingsquota voor de oogst 1993 voor elk bewerkingsbedrijf uiterlijk op 10 februari 1993 vast. Volgens artikel 9, lid 6, worden de teeltcertificaten uiterlijk op 31 maart van het jaar van de betrokken oogst afgegeven. De aanvullende referentiehoeveelheden voorzien in artikel 9, lid 3, maken deel uit van de berekeningsbasis van de teeltcertificaten en moeten derhalve uiterlijk in het kader van de afgifte van die certificaten worden toegewezen. Evenals de bewerkingsquota van de bedrijven, moeten de aanvullende referentiehoeveelheden worden afgehouden van het quotum van de Lid-Staat. Wanneer de aanvullende referentiehoeveelheden niet worden toegewezen vóór de vaststelling van de bewerkingsquota der bedrijven, moet een gedeelte van het quotum van de Lid-Staat worden gereserveerd voor de latere toekenning van aanvullende referentiehoeveelheden. Een latere toewijzing van aanvullende referentiehoeveelheden ten laste van een vooraf vastgestelde reserve kan — al naargelang hoe de reserve is vastgesteld — ertoe leiden, dat het onmogelijk wordt aan de betrokken producent een aanvullende referentiehoeveelheid toe te wijzen die zijn werkelijke verlies volledig dekt. Zoals hierboven al aangegeven, vereist artikel 9, lid 3, een dergelijke dekking niet. Volgens deze bepaling is de vaststelling van de reservehoeveelheid overgelaten aan de beoordeling van de Lid-Staten.



59. De bepaling van een reservehoeveelheid, berekend in verhouding tot de hoeveelheden der verschillende soorten en met inachtneming van het feit dat sommige soorten meer dan andere vatbaar zijn voor natuurrampen, impliceert mijns inziens, dat rekening wordt gehouden met relevante verschillen tussen de verschillende soorten, en moet derhalve voldoen aan de eis van een objectief en billijk beheer van de reservehoeveelheden.

dat een Lid-Staat bepalingen vaststelt die de mogelijkheid uitsluiten één enkel teeltcertificaat af te geven en/of één enkel produktiequotum toe te kennen aan producentenorganisaties die zich tot doel stellen de tabaksteelt door hun leden te bevorderen en die zorgen voor de eerste bewerking van de tabak in hun eigen fabriek.

60. Ik geef derhalve het Hof in overweging, op deze vragen te antwoorden dat artikel 9, lid 3, aldus moet worden uitgelegd, dat het zich niet ertegen verzet dat een Lid-Staat bij voorbaat reserves vormt — gedifferentieerd per soortengroep, berekend in verhouding tot de omvang van de verschillende soorten en rekening houdend met het feit dat bepaalde soorten meer dan andere vatbaar zijn voor natuurrampen — voor verdeling over de producenten die verlies hebben geleden als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden, en daarbij rekening houdt met het verlies van de individuele producent, zonder evenwel noodzakelijkerwijs een volledige vergoeding daarvoor toe te kennen.

62. FAT maakt aanspraak op de hoedanigheid van producent in de zin van artikel 2, derde streepje, van de uitvoeringsverordening, aangezien zij een samenwerkingsverband tussen landbouwers is die precies beantwoordt aan het begrip producentengroepering als bedoeld in artikel 21 van de uitvoeringsverordening.

**De vierde groep vragen: kan één enkel teeltcertificaat worden afgegeven aan een producentenorganisatie?**

61. De vierde vraag in zaak C-254/94 houdt in, of de gecombineerde bepalingen van de artikelen 21 en 2, derde streepje, van de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten

63. De Commissie voert aan, dat artikel 21 van de uitvoeringsverordening een billijke verdeling van de aan de producentengroepering toegewezen hoeveelheid over haar leden beoogt te verzekeren. De teeltcertificaten moeten worden afgegeven op naam van de producentengroepering, voor zover die groepering geacht kan worden in de zin van artikel 2, derde streepje, producent te zijn. Een producent die lid van een dergelijke groepering is, moet zijn lidmaatschap kunnen beëindigen zonder dat zulks zijn produktiequotum nadelig beïnvloedt.

64. Ik zou willen onderstrepen, dat het begrip producent in artikel 2, derde streepje, van de uitvoeringsverordening zeer ruim is gedefinieerd als elke natuurlijke persoon of rechtspersoon of groepering van deze personen, die in eigen naam en voor eigen rekening, op grond van een door hem of in haar naam gesloten teeltcontract, door hemzelf of haar leden geproduceerde ruwe tabak aan een bewerkingsbedrijf levert. Een groepering van het genre als genoemd in de vraag valt onder deze definitie voor zover haar leden de door hun geproduceerde tabak leveren aan een bewerkingsbedrijf (dat wil zeggen: de groepering zelf). Niets in deze bepaling belet dat deze groeperingen als producenten worden gekenmerkt in de gevallen waarin zij zelf de ruwe tabak bewerken. Daarom moet mijns inziens een groepering, als omschreven in de vraag, geacht worden producent te zijn in de zin van artikel 2, derde streepje, van de uitvoeringsverordening.

65. Artikel 21 van de uitvoeringsverordening beoogt te verzekeren, dat een aan een producentengroepering in de zin van artikel 2, derde streepje, toegekend quotum of teeltcertificaat billijk over alle leden van de groepering wordt verdeeld. Artikel 21 gaat er derhalve vanuit, dat de quota of teeltcertificaten aan producentengroeperingen kunnen worden afgegeven. Onder deze omstandigheden kan men instemmen met de opvatting van de Commissie, dat een producent, lid van de groepering, de mogelijkheid moet hebben deze te verlaten zonder enig nadeel bij de vaststelling van de quota te hoeven vrezen. Een dergelijke opvatting sluit overigens aan bij een stelsel dat beoogt

een vrije concurrentie tussen de bedrijven te scheppen door het de producenten mogelijk te maken van bedrijf te veranderen.

66. Ik geef het Hof dan ook in overweging, te antwoorden dat de gecombineerde bepalingen van artikelen 21 en 2, derde streepje, van de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich er tegen verzetten dat een Lid-Staat bepalingen vaststelt die niet toestaan dat één enkel teeltcertificaat wordt afgegeven en/of één enkel productiequotum wordt toegewezen aan producentengroeperingen die zijn opgericht met het doel de tabaksteelt door haar leden te bevorderen en die tevens de eerste bewerking van de tabak in haar eigen fabriek verzorgen.

**De vijfde groep vragen: kunnen verschillende regels worden toegepast voor de berekening van de referentiehoeveelheid?**

67. De vijfde vraag in zaak C-255/94 houdt in, of de artikelen 9, lid 1, en 10, lid 1, aldus moeten worden uitgelegd, dat de bewerkingsbedrijven in zeven verschillende groepen kunnen worden ingedeeld, waarbij voor elke groep telkens een andere regeling geldt voor de berekening van de referentieperiode van drie jaar, zodat voor de producenten verschillende regels voor de berekening van het productiequotum gelden, al

naar gelang van het verwerkingsbedrijf waarvan zij tijdens de referentieperiode hebben geleverd.

68. Deze vraag heeft in wezen eveneens betrekking op artikel 9, lid 3, van de basisverordening. Uit deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 1, van de uitvoeringsverordening volgt, dat het aandeel van ieder bewerkingbedrijf in het aan de betrokken Lid-Staat toegekende quotum percentage overeenkomt met het aandeel van het bedrijf (= de referentichoeveelheid) in het totaal van de gemiddelde hoeveelheden die in de jaren 1989, 1990 en 1991 voor bewerking zijn geleverd.

69. In haar brief van 20 januari 1993 aan het Italiaanse Ministerie van Land- en Bosbouw heeft de Commissie erop gewezen, dat de hoofdregel van de basisverordening betreffende de referentichoeveelheden van de bewerkingbedrijven is neergelegd in artikel 9, lid 3, eerste alinea, volgens hetwelk de referentichoeveelheid wordt vastgesteld op het gemiddelde van de door het bedrijf bewerkte hoeveelheden in de drie jaren voorafgaande aan het jaar van de laatste oogst (d. w. z. 1989, 1990 en 1991).

Volgens die brief wordt in artikel 9, lid 3, tweede alinea, van deze regel afgeweken, wanneer een bedrijf eerst in 1990 met zijn activiteiten is begonnen en derhalve geen bewerkingactiviteiten heeft gehad in de drie jaren voorafgaande aan het jaar van de laatste oogst; in dat geval ontvangt het bedrijf een referentichoeveelheid die overeenkomt met de jaarlijkse gemiddelde hoeveelheid die het

bedrijf heeft bewerkt gedurende de twee jaren die aan de laatste oogst voorafgaan. Een bedrijf dat met zijn bewerkingactiviteiten eerst in 1991 is begonnen, ontvangt op analoge wijze een referentichoeveelheid die overeenkomt met de door het bedrijf bewerkte hoeveelheid in de loop van dat jaar. Volgens de Commissie is voor de toepassing van deze welwillende voorschriften echter vereist, dat het bedrijf zijn activiteiten in 1991 (wanneer deze in 1990 zijn begonnen) en in 1992 heeft voortgezet, aangezien het hier een uitzondering op de hoofdregel van artikel 9, lid 3, eerste alinea, van de basisverordening betreft en zulke afwijkingen strikt moeten worden geïnterpreteerd.

De brief van de Commissie somt vijf groepen op, die naar haar oordeel onder de hoofdregel van artikel 9, lid 3, eerste alinea, vallen. De eerste groep betreft bedrijven die in alle drie de jaren van de referentieperiode tabak hebben bewerkt. De andere vier groepen betreffen bedrijven die bewerkingactiviteiten hebben verricht in één of twee jaar van de referentieperiode. Wanneer men de twee hierboven genoemde groepen die onder artikel 9, lid 3, tweede alinea, vallen, hieraan toevoegt, komt men derhalve op in totaal zeven verschillende groepen.

70. Verzoekers merken op, dat circulaire nr. 368/G van 1 maart 1993 de bewerkingbedrijven analoog hieraan in zeven verschillende groepen indeelt, waarvoor verschillende berekeningsformules van de, bij de vaststelling van de bewerkingquota te gebruiken, referentichoeveelheden, gelden.

Het aan een producent voor 1993 toegewezen produktiequotum wordt vastgesteld via dezelfde formule als die ter berekening van de referentiehoeveelheid van het bewerkingsbedrijf waaraan de betrokken producent zijn tabak heeft geleverd. Dit impliceert, dat bij de vaststelling van het produktiequotum verschillende formules worden toegepast, al naar gelang de betrokken producent aan het ene of het andere produktiebedrijf heeft geleverd. Aan de producenten die tot dan dezelfde hoeveelheden hebben geproduceerd, worden daardoor zeer verschillende quota toegewezen. Het daaruit voortspruitende nadeel is even evident als toevallig en is kennelijk onbillijk. Aan een bedrijf dat met zijn activiteiten eerst in 1991 is begonnen, wordt een bewerkingsquotum toegekend uitsluitend op basis van de door dat bedrijf in datzelfde jaar bewerkte hoeveelheid. Nieuwe bedrijven worden daardoor begunstigd ten nadeel van bestaande bedrijven.

71. De Commissie vestigt er de aandacht op, dat de regels voor de berekening van de quota zijn vervat zijn in artikel 9 van de basisverordening en dat de artikelen 9, lid 1, en 10, lid 1, van de uitvoeringsverordening, waaraan de prejudiciële vraag refereert, zich ertoe beperken de gevolgen daarvan te regelen. In het algemeen betekent deze regel, dat de bedrijven die tijdens de referentieperiode meer hebben bewerkt, recht hebben op een groter quotum, terwijl bedrijven die minder hebben bewerkt, met een lager quotum genoegen moeten nemen. Deze oplossing is mijns inziens de correctste en de billijkste. De bepalingen van artikel 9, lid 3, tweede alinea, van de basisverordening beogen volgens de Commissie, aan nieuw gevestigde bewerkingsbedrijven de mogelijkheid te

geven een bewerkingsquotum te verkrijgen. Het zou onbillijk zijn de hoeveelheid die een bedrijf, dat met zijn activiteiten eerst in 1991 is begonnen, in dat jaar heeft geproduceerd, bij de vaststelling van zijn referentiehoeveelheid door drie te delen alsof dat bedrijf eveneens in 1989 en 1990 tabak had bewerkt.

72. Ik wijs erop, dat artikel 9, lid 3, eerste alinea, van de basisverordening de hoofdregel voor de verdeling van de bewerkingsquota over de bewerkingsbedrijven bevat: de referentiehoeveelheid van elk bedrijf wordt verkregen door de totale, tijdens de referentieperiode van drie jaar door het bedrijf bewerkte hoeveelheid door drie te delen. Het bewerkingsquotum dat uit de aldus berekende referentiehoeveelheid resulteert, wordt overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de uitvoeringsverordening verdeeld over de producenten van het bedrijf in verhouding tot hun leveringen tijdens de referentieperiode.

73. Zoals door de Commissie aangevoerd, zou het onbillijk zijn, dat voor de vaststelling van de referentiehoeveelheid van een bedrijf dat eerst met zijn activiteiten in 1991 is begonnen, de in dat jaar geproduceerde hoeveelheid door drie werd gedeeld alsof dat bedrijf eveneens in 1989 en in 1990 bewerkingsactiviteiten had verricht. Het zou eveneens onbillijk zijn de hoeveelheden die een in 1990 gestart bedrijf in 1990 en in 1991 heeft bewerkt, bij de vaststelling van de referentiehoeveelheid door

drie te delen alsof het eveneens bewerking-activiteiten in 1989 had verricht. Het is daarom, dat artikel 9, lid 3, tweede alinea, van de basisverordening de mogelijkheid schept voor zulke nieuw gevestigde bedrijven een bewerkingquotum te verkrijgen dat in verhouding staat met de gemiddelde jaarlijkse hoeveelheid die in 1990 en/of 1991. Het fundamentele beginsel, volgens hetwelk de ondernemingen die tijdens de referentieperiode meer hebben bewerkt, gerechtigd zijn tot een groter bewerkingquotum, de ondernemingen daarentegen die minder hebben bewerkt gerechtigd zijn tot een kleiner quotum, wordt aldus eveneens toegepast op nieuw gevestigde bedrijven. De regeling van artikel 9, lid 3, tweede alinea, van de basisverordening betekent, dat de door deze bepaling geviseerde bedrijven een zodanig bewerkingquotum ontvangen dat de producenten die aan die bedrijven hebben geleverd, bij de verdeling waartoe later krachtens artikel 9, lid 1, van de uitvoeringsverordening wordt overgegaan, zich niet in een nadeligere situatie bevinden dan de producenten die aan bedrijven hebben geleverd die gedurende de gehele referentieperiode bewerking-activiteiten hebben verricht.

74. De bedrijven die ruwe tabak hebben bewerkt gedurende de gehele referentieperiode van drie jaar en dus eveneens in 1989, dat volgens de verstrekte inlichtingen wegens de weersomstandigheden een slecht oogstjaar is geweest, hebben als gevolg daarvan in de referentieperiode een bewerkinghoeveelheid die gemiddeld lager is dan de bedrijven die met de bewerking van ruwe tabak eerst na 1989 zijn begonnen. Als gevolg van het lagere quotum van het

bewerkingsbedrijf krijgen de producenten die in 1991 ruwe tabak hebben geleverd aan bedrijven die eveneens in 1989 bewerking-activiteiten hebben uitgeoefend, een lager quotum dan de producenten die in 1991 hebben geleverd aan bedrijven die met de bewerking van tabak eerst na 1989 zijn begonnen en die dus niet zijn benadeeld door het slechte resultaat in 1989. Artikel 9, lid 3, van de uitvoeringsverordening, handelende over de toekenning van aanvullende referentiehoeveelheden in geval van uitzonderlijke omstandigheden, beoogt nu juist de gevolgen van dergelijke uitzonderlijke omstandigheden te compenseren. De genoemde wanverhouding tussen de bedrijven die tabak hebben bewerkt tijdens de gehele referentieperiode van drie jaar en bedrijven die met de bewerking van tabak eerst na 1989 zijn begonnen, vraagt derhalve om correctie door middel van artikel 9, lid 3, van de uitvoeringsverordening.

75. Zoals volgt uit ons onderzoek, spreekt uit de twee verordeningen een logisch en coherent stelsel, dat een zo rationeel en billijk mogelijke verdeling van de bewerking- en productiequota ten opzichte van de geogste hoeveelheden in de referentieperioden wil bereiken.

76. De bepalingen van artikel 9, lid 3, van de basisverordening maken echter geen onderscheid tussen zeven verschillende groepen, zoals aangeduid in de vraag, in de brief van

de Commissie van 20 januari 1993 en in de Italiaanse circulaire nr. 368/G van 1 maart 1993, doch alleen tussen drie verschillende groepen, te weten:

dus dat de referentiehoeveelheid en derhalve het beweringsquotum worden vastgesteld volgens de berekeningsmethode die is voorgeschreven voor de groep waaronder de betrokken subgroep ressorteert.

— ten eerste die van de hoofdregel van artikel 9, lid 3, eerste alinea;

— ten tweede, artikel 9, lid 3, tweede alinea, voor de bedrijven die hun activiteiten eerst na het begin van de referentieperiode zijn begonnen;

— ten derde, artikel 9, lid 3, derde alinea, voor de bedrijven die hun activiteiten eerst zijn begonnen in de loop van het oogstjaar of van het jaar dat eraan voorafgaat.

78. Artikel 9, lid 1, van de uitvoeringsverordening bepaalt, dat het beweringsbedrijf binnen de grenzen van zijn beweringsquotum teeltcertificaten aan zijn producenten afgeeft. Het betreft hier de noodzakelijke consequentie van het quotastelsel jegens de producenten. Een stelsel dat de producenten aan dezelfde berekeningsformule onderwerpt als het bedrijf waaraan zij de ruwe tabak hebben geleverd, betekent juist dat, in overeenstemming met artikel 9, lid 1, van de uitvoeringsverordening, aan de producenten een quotum wordt toegekend binnen de grenzen van het beweringsquotum van hun beweringsbedrijf. Artikel 9, lid 1, moet derhalve aldus worden uitgelegd dat voor de producenten verschillende berekeningsmethoden van het produktiequotum gelden, al naar gelang van het beweringsbedrijf waaraan zij de tabak tijdens de referentieperiode hebben geleverd.

77. Men kan uiteraard niet uitsluiten, dat binnen de drie genoemde groepen subgroepen kunnen worden gevormd, wanneer een gedetailleerde indeling daartoe aanleiding geeft. Een dergelijke opsplitsing is echter slechts van pedagogisch of administratief belang, bij voorbeeld voor de vaststelling van circulaire en formulieren. Binnen de drie bovengenoemde groepen moet, los van verdere verdelingen, gelden dat de beweringsbedrijven bij de vaststelling van quota op voet van gelijkheid worden behandeld, en

79. Gezien het dossier zoals dit door de verwijzende rechter is overgedragen en gezien het verloop van de procedure voor het Hof, geloof ik niet, dat het Hof behoeft na te gaan, of ieder van de zeven in de Italiaanse circulaire en in de brief van de Commissie van 20 januari 1993 genoemde groepen onder de juiste van de drie berekeningsmethoden

zijn gebracht, bedoeld in artikel 9, lid 3, eerste, tweede en derde alinea, van de basisverordening.

80. Ik geef het Hof derhalve in overweging, te antwoorden dat artikel 9, lid 3, van de basisverordening aldus moet worden uitgelegd, dat de bewerkingsbedrijven in een van de drie groepen bedoeld in, onderscheidelijk, de eerste, tweede en derde alinea van lid 3 van artikel 9 van de basisverordening dienen te worden ingedeeld, zodat voor elke

groep een andere berekeningsmethode van de bewerkingsquota geldt. Niets verzet zich ertegen, dat voor het beheer van dit stelsel de drie groepen worden onderverdeeld in subgroepen, mits de referentiehoeveelheid en dus het bewerkingsquotum voor het individuele bewerkingsbedrijf worden vastgesteld volgens de berekeningsmethode, geldende voor de groep waaronder de subgroep ressorteert. Artikel 9, lid 1, van de uitvoeringsverordening moet aldus worden uitgelegd, dat voor de producenten verschillende berekeningsmethoden van het produktiequotum gelden, al naar gelang van het bewerkingsbedrijf waaraan zij de ruwe tabak tijdens de referentieperiode hebben geleverd.

## Conclusie

81. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door het Tribunale amministrativo regionale del Lazio voorgelegde vragen als volgt te beantwoorden, waarbij de nummering uiteraard aansluit bij de door mij gemaakte indeling:

- „1) Bij onderzoek van de artikelen 3, lid 3, en 9 van verordening (EEG) nr. 3477/92 van de Commissie van 1 december 1992 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de quotaregeling in de sector ruwe tabak voor de oogsten 1993 en 1994, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1668/93 van de Commissie van 29 juni 1993, in het licht van de in de verwijzingsbeschikkingen vervatte opmerkingen en het in de loop van de procedure gestelde, is niet gebleken van feiten of omstandigheden die hun geldigheid kunnen aantasten.
- 2) Artikel 10 van verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad van 30 juni 1992 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak, moet aldus worden uitgelegd, dat deze bepaling zich er niet tegen verzet dat bewerkingsbedrijven teeltcontracten sluiten en premies vergoed

krijgen voor hoeveelheden die de oorspronkelijk toegekende bewerkingsquota overschrijden, voor zover een quotumoverdracht plaatsvindt conform artikel 10, lid 3, van verordening (EEG) nr. 3477/92 van de Commissie van 1 december 1992 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de quotaregeling in de sector ruwe tabak voor de oogsten 1993 en 1994, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1668/93 van de Commissie van 29 juni 1993.

- 3) Artikel 9, lid 3, van verordening (EEG) nr. 3477/92 van de Commissie van 1 december 1992 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de quotaregeling in de sector ruwe tabak voor de oogsten 1993 en 1994, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1668/93 van de Commissie van 29 juni 1993, moet aldus worden uitgelegd, dat deze bepaling zich niet ertegen verzet dat een Lid-Staat bij voorbaat reserves vormt — gedifferentieerd per soortengroep, berekend in verhouding tot de omvang van de verschillende soorten en rekening houdende met het feit dat bepaalde soorten meer dan andere vatbaar zijn voor natuurrampen — voor verdeling over de producenten die verlies hebben geleden als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden, en daarbij rekening houdt met het verlies van de individuele producent, zonder evenwel noodzakelijkerwijs een volledige vergoeding daarvoor toe te kennen.
- 4) De gecombineerde bepalingen van de artikelen 21 en 2, derde streepje, van verordening (EEG) nr. 3477/92 van de Commissie van 1 december 1992 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de quotaregeling in de sector ruwe tabak voor de oogsten 1993 en 1994, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1668/93 van de Commissie van 29 juni 1993, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten dat een Lid-Staat bepalingen vaststelt die niet toestaan dat één enkel teeltcertificaat wordt afgegeven en/of één enkel productiequotum wordt toegekend aan producentengroeperingen die zijn opgericht met het doel de tabaksteelt door hun leden te bevorderen en die tevens de eerste bewerking van de tabak in hun eigen fabriek verzorgen.
- 5) Artikel 9, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad van 30 juni 1992 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak, moet aldus worden uitgelegd dat de bewerkingsbedrijven in een van de drie groepen bedoeld in, onderscheidelijk, de eerste, tweede en derde alinea van lid 3 van artikel 9, dienen te worden ingedeeld, zodat voor elk van de groepen een andere berekeningsmethode van de bewerkingsquota geldt.



Niets verzet zich ertegen, dat voor het beheer van dit stelsel de drie groepen worden onderverdeeld in subgroepen, mits de referentiehoeveelheid en dus het bewerkingsquotum voor het individuele bewerkingsbedrijf worden vastgesteld volgens de berekeningsmethode, geldend voor de groep waaronder de subgroep ressorteert. Artikel 9, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3477/92 van de Commissie van 1 december 1992 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de quotaregeling in de sector ruwe tabak voor de oogsten 1993 en 1994, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1668/93 van de Commissie van 29 juni 1993, moet aldus worden uitgelegd, dat voor de producenten verschillende berekeningsvoorschriften van het produktiequotum gelden, al naar gelang van het bewerkingsbedrijf waaraan zij tijdens de referentieperiode hebben geleverd.”