FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 6. november 1997 *

1. Bundesfinanzhof har anmodet Domstolen om at foretage en prøvelse af, hvorvidt Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren (herefter »den omtvistede forordning« eller »forordningen«) [1], sammenholdt med visse bestemmelser i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer [2] er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Relevante bestemmelser i fællesskabsretten

Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (herefter »grundforordningen af 1981« eller »reformen i 1981«) [3]

2. Den fælles markedsordning for sukker, der blev indført ved Rådets forordning nr. 1009/67/EØF af 18. december 1967 [4], undergik en fuldstændig omarbejdelse i 1981 ved vedtagelsen af grundforordningen af 1981.

3. Forordningen har til formål at give de nødvendige garantier med hensyn til arbejde og levestandard over for producenter af basisproduktet, såsom sukkerfabrikanterne i Fællesskabet, og at sikre forsyningerne med sukker til alle forbrugere til rimelige priser gennem en stabilisering af sukkermarkedet [5].

4. Der foretages en regulering af markedet gennem en årlig fastsættelse af indikativpriser og interventionspriser for visse produkter (bl.a. hvidt sukker og råsukker), oplagring heraf og indførelse af fælles regler for samhandelen ved Fællesskabets ydre grænse, der bygger på et system med importafgifter og eksportrestitutioner. Produktionskvoteordningen inden for sukkersektoren, der er indført ved forordning nr. 1009/67, opretholdes endvidere [6].

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 262, s. 14.

2 — EFT L 338, s. 1.

3 — EFT L 177, s. 4.

4 — EFT 1967, s. 281.

5 — Tredje, fjerde og ottende betragtning.

6 — Tredje, femte, syvende, ottende og ellevte betragtning.

5. For at styre forøgelsen af de økonomiske omkostninger ved den nye ordning, skal producenterne selv fuldt ud finansiere den [7]. Dette er et originalt og nyt træk ved reformen.

6. Da effektiviteten af disse foranstaltninger afhænger af et indgående kendskab til bevægelserne i samhandelen med tredjelande [8], bestemmes det i artikel 13, at der ved al indførsel til Fællesskabet samt ved al udførsel fra Fællesskabet kræves fremlagt en importhenholdsvis eksportlicens, og at »udstedelsen af licensen er betinget af, at der stilles sikkerhed som garanti for opfyldelse af forpligtelsen til at indføre eller udføre inden for licensens gyldighedsperiode (samt at) sikkerheden fortabes helt eller delvis, såfremt import- eller eksportforretningen ikke eller kun delvis har fundet sted inden for denne frist«.

7. Der sondres mellem tre typer kvoter, der er reguleret i særlige regler i artikel 23 til 32:

— A-kvoten, der er en basiskvote

— B-kvoten, som udgør den mængde sukker, der fremstilles ud over basiskvoten, men inden for »maksimalkvoten«, der fremkommer ved multiplikation af A-kvoten med en koefficient

— C-kvoten (eller »produktion ud over kvoterne«), der er den mængde sukker, der er fremstillet i et bestemt produktionsår ud over »maksimalkvoten« (A- og B-kvoten).

8. Afsætningen af A-sukkeret er sikret med en interventionspris (artikel 5 og 9), og der ydes eksportstøtte hertil (artikel 18). B-sukkeret er ikke sikret en interventionspris. Det kan imidlertid eksporteres til tredjelande med eksportstøtte svarende til differencen mellem interventionsprisen og sukkerprisen på verdensmarkedet. Støtten udbetales i form af eksportrestitutioner (artikel 19).

9. I artikel 24 bestemmes det, at medlemsstaterne tildeler hver sukkerproducerende virksomhed, som har været etableret på deres område i en nærmere fastsat periode, en A-kvote og en B-kvote, der sætter grænser for den mængde sukker, virksomheden kan fremstille og sælge direkte på markedet i Fællesskabet eller verdensmarkedet, evt. med restitutioner.

10. Alle omkostninger i forbindelse med afsætning af Fællesskabets overskud af sukker skal dækkes af producenterne af A- og B-sukker selv gennem en afgift på produktionen og lageromkostningerne (artikel 8). Til gengæld kan producenterne af A-sukker og B-sukker frit sælge sukkeret inden for Fællesskabet.

7 — Ellevte betragtning.
8 — Niende betragtning.

11. Mens det nøjagtigt er fastlagt, hvorledes A- og B-kvoteordningen skal fungere, er der kun fastsat de væsentligste principper for, hvordan C-kvoteordningen skal fungere, idet det påhviler Kommissionen at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne herfor. Der bestemmes følgende i artikel 26:

»1. Med forbehold af stk. 2 må C-sukker, der ikke overføres i henhold til artikel 27 ... ikke afsættes på Fællesskabets interne marked, men skal udføres i uforarbejdet stand inden den 1. januar efter udløbet af det pågældende produktionsår.

Artikel 8, 9, 18 og 19 gælder ikke for sådant sukker ...

2. Det kan undtagelsesvis bestemmes i det omfang, det er nødvendigt for at sikre stabile sukkerforsyninger i Fællesskabet, at artikel 18 finder anvendelse på C-sukker. I dette tilfælde bestemmes det samtidig, at hele den pågældende mængde C-sukker faktisk kan afsættes på det interne marked, uden at det i stk. 3 fastsatte beløb opkræves.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 41 [9].

De skal især indeholde regler om opkrævning af en afgift på det i stk. 1 omhandlede C-sukker ... hvis det ikke inden en dato, der skal fastlægges, godtgøres, at C-sukkeret ... er udført i uforarbejdet stand inden for den krævede frist.«

12. For at afbøde de årlige udsving i produktionen tillades det i artikel 27 producenterne at overføre en mængde C-sukker til det følgende produktionsår svarende til den mængde, de højst må producere inden for deres A-kvote. Der er pligt til at oplagre den overførte mængde i 12 måneder, og den betragtes som en del af A-kvoten for det følgende produktionsår. Producenter, der gør brug af muligheden for at overføre en mængde C-sukker, er forpligtede til at bidrage til finansieringen af oplagringsomkostningerne (artikel 27, stk. 3, andet afsnit).

9 — Den såkaldte »forvaltningskomitéprocedure«.

Den omtvistede forordning

13. Forordningen indfører de nødvendige foranstaltninger til gennemførelsen af artikel 26 i grundforordningen af 1981, dvs. den fastsætter gennemførelsesbestemmelserne for produktion af C-sukker.

14. Producenten af C-sukkeret skal føre bevis for, at sukkeret ikke er blevet afsat på det indre marked, og at det er blevet eksporteret til tredjelande.

15. Beviset skal føres over for det kompetente organ i den medlemsstat, på hvis område C-sukkeret er fremstillet (artikel 2, stk. 1), og opfylde kravene i artikel 2, stk. 2, første afsnit.

16. Hvis der ikke føres et sådant bevis, bestemmes det i forordningens artikel 3, stk. 1, litra a), at den pågældende mængde C-sukker skal anses for afsat på det interne (dvs. indre) marked, og at der skal opkræves et beløb i afgift.

Forordning nr. 3183/80

17. På grund af den fremtrædende plads, import- og eksportlicenser indtager i den fælles ordning for markederne af landbrugsvarer [10], fastsætter denne forordning fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer.

18. Eksportlicensen berettiger og forpligter til ved anvendelsen af denne licens inden for dens gyldighedsperiode at udføre den angivne nettomængde af produktet (artikel 8). Licensen kan kun udstedes, hvis der er stillet sikkerhed (artikel 13).

19. Ansøgningen om licensen skal indgives til den kompetente nationale myndighed og for at blive taget til følge (artikel 12) udfærdiges i overensstemmelse med oplysningerne på en fortrykt blanket (artikel 16).

20. Licenserne udfærdiges i mindst to eksemplarer, hvoraf det første, der benævnes »eksemplar til indehaveren« og har nr. 1,

10 — Femte og tolvte betragtning.

udleveres til ansøgeren, og det andet opbevares af den udstedende myndighed (artikel 19).

21. *Eksemplar nr. 1 af eksportlicensen* fremlægges for den, der foretager toldbehandlingen ved udførsel til lande uden for Fællesskabet [artikel 22, stk. 1, litra b)]. Efter *afskrivning og påtegning* tilbageleverer toldmyndigheden licenseksemplar nr. 1 til den pågældende (artikel 22, stk. 3).

22. Frigivelse af sikkerhedsstillelsen er betinget af *fremlæggelse af bevis* for, at »den i artikel 22, stk. 1, litra b), omhandlede toldbehandling af det pågældende produkt har fundet sted« [artikel 30, stk. 1, litra b)], og at *produktet har forladt Fællesskabets geografiske område* inden 60 dage regnet fra dagen for udførselstoldformaliteternes slutning, undtagen i tilfælde af force majeure (første led).

23. Disse beviser føres ved fremlæggelse af licensens eksemplar nr. 1 påtegnet i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 22 [artikel 31, stk. 1, litra a)].

24. Endvidere kræves der i henhold til artikel 31, stk. 2, litra b), fremlæggelse af et supplerende bevis, der skal føres ved hjælp af »det eller de kontroleksemplarer, der er omhandlet i artikel 10 i forordning (EØF) nr. 223/77« [11] nemlig kontroleksemplar T nr. 5 (herefter »eksemplar T5«).

25. I denne artikel 10 bestemmes følgende: »Afhænger anvendelsen af en fællesskabsforanstaltning vedrørende varers indførsel eller udførsel ... af, at det dokumenteres, at de pågældende varer har opfyldt den foreskrevne anvendelse og/eller bestemmelse, skal denne dokumentation ske ved fremlæggelse af kontroleksemplar T nr. 5.«

26. Endvidere bestemmes der i artikel 13 i forordning nr. 223/77 følgende: »Forsendes varer, der er undergivet kontrol med anvendelse og/eller bestemmelse, ikke som fællesskabsforsendelse, udstedes der for dem ud over det dokument, der kræves til den benyttede procedure [eksemplar nr. 1 med afskrivnings- og påtegningsanmærkninger], yderligere kontroleksemplar T nr. 5. For dettes udstedelse og anvendelse gælder artikel 12.«

11 — Kommissionens forordning af 22.12.1976 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende fællesskabsforsendelse og regler om forenkling af denne (EFT L 38, s. 20).

27. I henhold til artikel 12 har afgangstoldstedet (toldstedet i det land, hvor C-sukkeret er produceret) kompetence til at udstede eksemplar T5. Det kontrollerer, at der er overensstemmelse mellem varerne og angivelserne på eksemplar nr. 1 (af eksportlicensen, der er udstedt til producenten af disse varer). Endvidere kan der foretages kontrol af varen.

28. Når kontrollen af varen bekræfter rigtigheden af angivelserne på eksemplar nr. 1, accepterer toldvæsenet udførselsangivelsen. Det foretager afskrivning og påtegning (artikel 11 i forordning nr. 223/77) og attesterer derved rigtigheden af producentens udførselsangivelse og udfærdiger kontroleksemplar T5. Den dag, denne kontrol foretages, anses for udførselsdagen.

29. Originalen af kontroleksemplar T5, der følger varerne, returneres til indehaveren af eksportlicensen, efter at ankomsttoldstedet har afsluttet toldformaliteterne, men afgangstoldstedet beholder en kopi af dokumentet.

30. Såfremt kontroleksemplar T5 ikke har kunnet fremlægges inden tre måneder regnet fra udstedelsen som følge af omstændigheder, som ikke kan tilregnes den pågældende, kan denne endelig til den kompetente myndighed indgive en begrundet anmodning om bevismæssig ligestilling vedlagt bevisdokumenter (artikel 31, stk. 4). Anerkendelse af ligestilling af dokumenter med T5-eksemplaret forudsætter således, at de ovenfor beskrevne toldformaliteter forinden er blevet afsluttet.

Kommissionens forordning (EØF) nr. 2630/81 af 10. september 1981 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for sukker [12]

31. Forordningen var foranlediget af den reform af den fælles landbrugspolitik på sukkerområdet, der blev foretaget ved grundforordningen af 1981 [13], og fastsætter de særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser, der blev indført ved artikel 13 i grundforordningen af 1981.

32. For C-sukker udstedes der en licens, som kun er gyldig for udførsel fra den medlemsstats område, hvor produktet er fremstillet (artikel 3, stk. 1, andet afsnit) på betingelse af, at den pågældende fabrikant »over for vedkommende organ har ført bevis for, at den mængde, for hvilken der er ansøgt om licens, eller en tilsvarende mængde faktisk er produceret ud over den pågældende virksomheds A- og B-kvoter, for sukkers ved-

12 — EFT L 258, s. 16.
13 — Første betragtning.

kommende i givet fald under hensyntagen til de mængder, der måtte være overført til det pågældende produktionsår« (artikel 4).

33. Blanketterne til brug for ansøgninger eller til eksportlicenser for C-sukker indeholder de almindelige angivelser nævnt i artikel 16 i forordning nr. 3183/80 og de yderligere angivelser i artikel 3 i forordning nr. 2630/81.

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

34. Bundesfinanzhof har anmodet Domstolen om en afgørelse i forbindelse med sagen Südzucker Mannheim/Ochsenfurt AG (herefter »sagsøgeren«) i Mannheim mod Hauptzollamt Mannheim.

35. Sagsøgeren solgte C-sukker, virksomheden havde fremstillet i produktionsåret 1986/87, til selskabet A. Töpfer, Hamburg, også i Tyskland.

36. Sukkeret blev eksporteret til Schweiz, uden at der blev foretaget klarering ved udførsel. Sagsøgeren var derfor ikke i stand til at fremlægge eksemplar nr. 1 eller eksemplar T5 med de krævede afskrivnings- og påtegningsanmærkninger.

37. Sagsøgerens efterfølgende anmodninger om udstedelse af eksemplar T5 og afskrivning på eksportlicensen blev afslået.

38. Ved afgørelse af 9. juni 1992 foretog Hauptzollamt Mannheim, der var af den opfattelse, at der ikke var ført behørigt bevis for eksporten, efteropkrævning hos sagsøgeren af afgifter i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, litra a), i den omtvistede forordning.

39. Da sagsøgeren var af den opfattelse, at de dokumenter, virksomheden havde fremlagt, kunne ligestilles med de dokumenter, der krævedes i henhold til i den omtvistede forordning [14], anlagde den sag til prøvelse af denne afgørelse ved Finanzgericht Mannheim. Finanzgericht frifandt sagsøgte, fordi der ikke var blevet ført bevis for eksporten af C-sukkeret ved fremlæggelse af de i artikel 2, stk. 2, litra a), i den omtvistede forordning nævnte dokumenter og oplysninger.

14 — Der var tale om speditionsdokumenter og udførselsangivelser, kopier af jernbanefragtbreve og toldkvitteringer udstedt af de schweiziske toldmyndigheder.

40. Sagen er herefter blevet indbragt for Bundesfinanzhof ved revisionsanke af Finanzgericht Mannheim's afgørelse.

Det præjudicielle spørgsmål

41. Bundesfinanzhof er af den opfattelse, at sagens afgørelse afhænger af gyldigheden af artikel 2 og 3 i den omtvistede forordning og har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren, sammenholdt med Kommissionens forordning (EØF) nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer, gyldig, først og fremmest henset til det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, for så vidt det følger af forordningen, at sukker skal anses for afsat på det indre marked — hvilket er grundlag for opkrævning af sukkerproduktionsafgiften — når det rent faktisk er blevet udført, men uden opfyldelse af udførselstoldformaliteterne, og beviset følgelig ikke kan tilvejebringes ved eksemplar nr. 1 af eksportlicensen forsynet med toldmyndighedernes afskrivnings- og påtegningsanmærkninger?«

42. Ifølge den forelæggende ret er artikel 2, stk. 2, litra b), i den omtvistede forordning, der indeholder en pligt for producenten til at føre bevis for udførslen af C-sukkeret ved at fremlægge eksportlicensen med de nødvendige påtegnings- og afskrivningsanmærkninger og eksemplar T5, ikke ulovlig, eftersom denne forpligtelse særligt er fastsat i artikel 26, stk. 3, i grundforordningen af 1981 [15].

43. Den forelæggende ret rejser imidlertid det spørgsmål, om retsfølgen af, at dette bevis ikke fremlægges, som består i, at C-sukkeret anses for at være afsat på det indre marked, er i strid med proportionalitetsprincippet, som Domstolen har fastslået i dom af 24. september 1985, Man (Sugar) [16] (herefter »Man-dommen«) og af 27.11.1986, Maas (herefter »Maas-dommen«) [17].

44. I disse domme har Domstolen fastslået, at når der i en fællesskabsordning sondres mellem en hovedforpligtelse og en accessorisk forpligtelse, kan man ikke uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet sanktionere manglende opfyldelse af den accessoriske forpligtelse lige så strengt som manglende opfyldelse af hovedforpligtelsen.

15 — Jf. forelæggelseskendelsen under II, femte afsnit.
16 — Sag 181/84, Sml. s. 2889, præmis 20.
17 — Sag 21/85, Sml. s. 3537, præmis 15.

45. Domstolen har defineret hovedforpligtelsen som én, hvis overholdelse er af fundamental betydning for den pågældende ordnings rette funktion eller nødvendig for at opfylde formålet med de pågældende bestemmelser, og accessoriske forpligtelser som forpligtelser, der *i det væsentlige er af administrativ karakter*.

46. Domstolen har på grundlag af denne sondring og dens følge — reglen om, at manglende overholdelse af en accessorisk forpligtelse ikke uden at krænke proportionalitetsprincippet kan sanktioneres med samme strenghed som manglende overholdelse af en hovedforpligtelse — anerkendt, at tilsidesættelsen af en hovedforpligtelse kan sanktioneres med fuldstændig fortabelse af sikkerhedsstillelsen, uden at der derved foreligger en krænkelse af proportionalitetsprincippet.

47. Under henvisning til denne retspraksis har den forelæggende ret anført, at hovedforpligtelsen, der består i at eksportere, er opfyldt i den foreliggende sag, og at det forekommer den tvivlsomt, om denne forpligtelse også omfatter bevisførelsen for gennemførelse af toldformaliteterne og fremlæggelse af licensen [18].

18 — Jf. forelæggelseskendelsen under II, sjette afsnit.

48. Efter min opfattelse er den sondring, der er opstillet i Man- og Maas-dommene, der er nævnt ovenfor, mellem hovedforpligtelser og accessoriske forpligtelser ikke til nogen hjælp ved undersøgelsen af, om artikel 2, stk. 2, i den omtvistede forordning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

49. Hovedforpligtelsen for en producent af C-sukker består netop i henhold til artikel 26, stk. 1, første afsnit, i grundforordningen af 1981 i *ikke at afsætte C-sukker på den indre marked, men at udføre det til tredjelande*. Til gengæld er producenten i henhold til artikel 26, stk. 1, andet afsnit, fritaget for afgift og de omkostninger, der er forbundet med ordningen efter reformen i 1981. Den omtvistede forordning er imidlertid kun en nøjagtig anvendelse af denne bestemmelse, idet den bestemmer, at der opkræves et vist beløb, hvis der ikke er ført bevis for opfyldelse af hovedforpligtelsen. Endvidere er princippet om, at en rettighed kun gyldigt kan indrømmes, hvis der er ført bevis for, at betingelserne for at opnå denne rettighed er opfyldt, almindeligt anerkendt af samtlige medlemsstater. Det må heraf udledes, at denne forpligtelse nødvendigvis omfatter en forpligtelse til at føre bevis for opfyldelse af hovedforpligtelsen. Med andre ord udleder jeg heraf, at eftersom der ikke i den omtvistede forordning sondres mellem en hovedforpligtelse og en accessorisk forpligtelse, er Man- og Maas-dommen uden relevans.

50. For at kunne give den forelæggende ret en relevant besvarelse mener jeg, at rettens

spørgsmål må forstås således, at det vedrører spørgsmålet, om en forpligtelse til alene ved hjælp af de midler, der er opregnet i artikel 2, stk. 2, i den omtvistede forordning, at føre bevis for, at C-sukkeret ikke er blevet afsat på det indre marked, og at det er blevet eksporteret til tredjelande, er gyldig set på baggrund af proportionalitetsprincippet. Med andre ord anmoder den forelæggende ret Domstolen om at undersøge, om reglen om, at dette bevis kun kan føres ved fremlæggelse af bevis for toldbehandling af eksemplar nr. 1 af eksportlicensen og eksemplar T5, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål

51. Det følger af Domstolens faste praksis, at proportionalitetsprincippet indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå ud over, hvad der er *nødvendigt og rimeligt for virkeliggørelsen af det lovligt tilsigtede formål med de pågældende bestemmelser*, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til formålene [19].

19 — Jf. f.eks. dom af 17.7.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 4559, præmis 49 og 50.

52. Formålet med den omtvistede forordning er at træffe bestemmelse om nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af artikel 26 i grundforordningen af 1981.

53. Da der er overskud på sukkermarkedet i Fællesskabet, skal der fortsat sikres de fornødne garantier med hensyn til beskæftigelse og levestandard for producenterne af basisproduktet og sukkerfabrikanterne i Fællesskabet, der skal sikres stabile forsyninger til alle forbrugerne i Fællesskabet til rimelige priser, og der skal træffes foranstaltninger til at regulere sukkermarkedet og styre forøgelsen af de finansielle omkostninger ved den fælles markedsordning for sukkermarkedet. Dette er grunden til, at den ordning, der er indført ved forordningen, hviler på princippet om, at kun de, som finansierer ordningen, kan drage nytte af den.

54. Da det kun er producenterne af A- og B-sukker, der finansierer den, er det kun dem, der har lov til at afsætte deres produktion på det indre marked med prisgaranti eller eksportstøtte.

55. Ved at indsætte artikel 26 i grundforordningen af 1981 gav Rådet udtryk for, at formålene med reformen af 1981 var opfyldt, når *producenten af C-sukker førte bevis for, at sukkeret ud over kvoterne ikke var blevet afsat på det indre marked, og at det var blevet eksporteret til tredjelande.*

56. I henhold til denne bestemmelse er følgende principper strengt nødvendige for den rette funktion af C-kvoten:

— C-sukkeret kan som udgangspunkt ikke afsættes på det indre marked

— sukkeret skal endvidere eksporteres til tredjelande i uforarbejdet stand inden den 1. januar efter udløbet af det pågældende produktionsår

— sukkeret, der eksporteres under C-kvoten, skal hidrøre fra produktionen ud over kvoterne og hverken fra A- eller B-kvoten

— producenterne af C-sukkeret fritages fra finansiering af ordningen for A- og B-kvoten

— disse producenter får til gengæld hverken prisgaranti eller eksportstøtte

— medmindre producenten af C-sukker fører bevis for, at disse krav er opfyldt, er han forpligtet til at betale et vist beløb.

57. Efter opregning af formålene med denne bestemmelse skal det undersøges, om Kommissionen er gået ud over, hvad der er nødvendigt og rimeligt for virkeliggørelsen af dem.

58. Domstolen er af den opfattelse, at »Kommissionen og forvaltningskomitéen, når der er tale om en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, har et vidt skøn. Ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, skal retsinstansen begrænse sig til at undersøge, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om myndigheden åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn« [20].

59. Domstolen prøver, om der foreligger en åbenbar fejl i vurderingen af situationen på det pågældende marked, om Kommissionen har valgt en foranstaltning, der ikke er åbenbart uegnet til de tilsigtede formål, om Kommissionen, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, har valgt den mindst bebyrdende foranstaltning, og endelig, om byrderne herved er uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål [21].

60. Der er ikke fremført argumenter til støtte for det første af disse punkter.

20 — Jf. f.eks. dom af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 31.

21 — Samme sted, præmis 30.

61. Det må derfor konstateres, at det ikke er godtgjort, at Kommissionen har begået en åbenbar fejl i sin vurdering af markedet.

62. Det skal nu undersøges, om foranstaltningen, som det gøres gældende af sagsøgeren, er åbenbart uegnet til det tilsigtede formål, og om det ville have været mere hensigtsmæssigt at tillade andre bevismidler end de i den omtvistede forordning fastsatte.

63. Den omtvistede forordnings funktion er netop at præcisere betingelserne for førelse af bevis for, at C-sukkeret ikke er blevet afsat på det indre marked, men er blevet eksporteret til tredjeland.

64. Der bestemmes følgende i forordningens artikel 1, stk. 1 [22]:

»1. Det i artikel 26, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1785/81 omhandlede C-sukker ... *skal udføres fra den medlemsstat, på hvis område det er fremstillet.*

Fabrikanter af C-sukker ... skal føre *bevis* for, at dette er udført:

— som hvidt sukker eller ikke-denatureret råsukker ...

— *uden restitution eller afgift*

— *fra den medlemsstat, på hvis område det er fremstillet.*

Dersom der ikke den 1. januar efter udgangen af det produktionsår, i hvilket C-sukkeret ... er fremstillet, *føres bevis for, at det er udført* fra Fællesskabet, *anses den pågældende mængde som afsat på det interne marked.*«

65. Det fremgår af forordningens artikel 1, stk. 1, at sukkerfabrikanten skal bevise tre ting. Han skal for det første bevise, at det eksporterede C-sukker er hvidt sukker eller ikke-denatureret råsukker, for det andet, at det er blevet eksporteret uden restitution eller afgift.

22 — Min fremhævelse.

66. For så vidt som der kun ydes restitution og opkræves afgift af A- og B-sukker, må det af bestemmelsen udledes, at den pålægger producenten af C-sukker at bevise, at mængden af sukker, der er eksporteret fra Fællesskabet under C-kvoten, faktisk er blevet produceret ud over kvoterne og ikke er sukker fremstillet under A- og B-kvoterne. Med andre ord skal det bevises, at funktionen af ordningen for produktion ud over kvoterne ikke har grebet forstyrrende ind i funktionen af ordningen for produktion under A- og B-kvoterne.

67. For det tredje skal fabrikanten bevise, at C-sukkeret er blevet eksporteret *fra den medlemsstat, på hvis område det er fremstillet.*

68. Disse tre beviser skal føres over for vedkommende organ i den medlemsstat, på hvis område C-sukkeret er fremstillet (den omtvistede forordnings artikel 2, stk. 1) inden den 1. januar efter udgangen af det produktionsår, i hvilket C-sukkeret er fremstillet.

69. Af gennemgangen af artikel 1 følger det således, at Kommissionen til punkt og prikke har fulgt formålene med artikel 26 i grundforordningen af 1981, og at den producent af C-sukker, der nøjes med at føre bevis for eksport af en vis mængde C-sukker fra Fællesskabet, ikke opfylder kravene i bestemmelsen.

70. Artikel 2, stk. 2, i den omtvistede forordning, sammenholdt med artikel 3 og 4 i forordning nr. 2630/81 og artikel 22, 30 og 31 i forordning nr. 3183/80, indeholder imidlertid en harmonisering af, hvordan beviset i artikel 1 i den omtvistede forordning skal føres.

71. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»2. Beviset (i stk. 1) føres ved fremlæggelse af

a) *en eksportlicens, udstedt i overensstemmelse med artikel 3 i forordning (EØF) nr. 2630/81* til den pågældende fabrikant af vedkommende organ i den i stk. 1 nævnte medlemsstat

b) *de i artikel 30 i forordning (EØF) nr. 3183/80 omhandlede dokumenter*, der er nødvendige for at få sikkerheden frigivet

c) en erklæring fra fabrikanten, hvori han attesterer, at C-sukkeret ... er fremstillet af ham«.

72. Eksportlicensen, der udstedes af den kompetente myndighed i medfør af artikel 3 i forordning nr. 2630/81, fremtræder konkret som en blanket, der består af en række ark med et eksemplar nr. 1, et eksemplar nr. 2 og ansøgningen om eksport af sukker produceret ud over kvoterne samt eventuelle yderligere eksemplarer af licensen, hvorpå der er anført en række angivelser både vedrørende licensindehaveren og den vare, for hvilken der ansøges om licens, i den nævnte rækkefølge.

73. Denne blanket undergår derefter en tilsvarende behandling som den, der er fastsat i forordning nr. 3183/80. Den er beskrevet mere indgående ovenfor.

74. Med hensyn til de væsentligste regler i forordning nr. 3183/80 bemærkes det, at eksemplar nr. 1 af eksportlicensen indgives til toldmyndighederne på afgangstoldstedet. Eksemplar nr. 2 forbliver hos den myndighed, der har kompetence til at udstede eksportlicensen. Afgangstoldstedet foretager en kontrol af, at der er overensstemmelse mellem angivelserne på eksemplar nr. 1, som licensindehaveren får tilbage, og varen. Påtegnings- og afskrivningsanmærkningerne attesterer, at der er overensstemmelse, og derefter udstedes eksemplar T5 af den kompetente toldmyndighed. Så snart varen er nået frem, fremsender C-sukkerproducenten alle disse dokumenter med de krævede påtegninger og kontrolanmærkninger (dvs. »afskrivningsanmærkninger«) til den kompetente myndighed.

75. På baggrund af disse oplysninger kan denne myndighed kontrollere, om kravene i artikel 26 i grundforordningen af 1981 er opfyldt, og kan træffe de nødvendige foranstaltninger [23].

76. Det må derfor konkluderes, at de dokumenter, der kræves i medfør af artikel 2 i den omtvistede forordning, ikke alene er nødvendige, men også fuldt ud hensigtsmæssige i forhold til formålet med reformen i 1981.

77. Sagsøgeren har gjort gældende, at andre bevismidler end dem, der særligt er nævnt i artikel 2, og navnlig bevismidler udstedt af myndighederne i tredjelande, ville være lige så egnede og mindre bebyrdende.

78. Det vil jeg anse for yderst tvivlsomt, for efter min opfattelse giver toldbehandlingen af eksemplar nr. 1 og eksemplar T5 en rationel forvaltning af den fælles landbrugs-

23 — Den kan træffe bestemmelse om sanktioner i tilfælde af, at reglerne ikke er overholdt, eller foregribe en krisesituation på det indre marked ved at foreslå, at der træffes nye foranstaltninger (såsom eksportafgifter i tilfælde af sukkerknaphed).

politik på sukkerområdet med færrest mulige omkostninger for Fællesskabet. Endvidere giver den C-sukkerproducenterne mulighed for klart at forstå de forpligtelser, der påhviler dem, og for at blive behandlet ens.

79. Ved hjælp af kontrollen af varen allerede, inden den forlader Fællesskabets område, bliver samtlige angivelser på et enkelt dokument således bekræftet af de kompetente myndigheder, hvilket fremmer ligebehandlingen af producenterne. Den harmoniserede bevisførelse er således pålidelig, klar for brugeren og let at administrere for Kommissionen. Det bemærkes, at i henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [24] optages de udgifter, medlemsstaterne har afholdt til foranstaltninger, der skal finansieres af EUGFL, først på Fællesskabets budget efter Kommissionens regnskabsafslutning.

80. De beviser, sagsøgeren har fremlagt, har imidlertid ikke disse fordele. De attesterer ikke nødvendigvis, at der er foretaget den samme kontrol, eftersom toldmyndighederne i de tredjelande, der har udstedt dem, ikke behøver at være ledet af det samme formål som formålet med reformen i 1981. Der kan derfor ikke indrømmes medlemsstaterne en beføjelse til at skønne over de beviser, der skal fremlægges til godtgørelse af, at ordningen for produktion af sukker ud over kvoterne er blevet fulgt korrekt, uden at skade reformen. Hvis man indrømmede dem en sådan beføjelse, ville det indebære flere vanskeligheder for Kommissionen ved behandlingen af sagerne, og på længere sigt ville der ikke alene være en risiko for, at ordningen blev lammet, men det ville heller ikke kunne undgås, at der ville opstå den endnu større fare for, at producenterne ville få forskellig behandling afhængig af, i hvilket land de var etablerede.

81. Endvidere må det fremhæves, at sagsøgeren i den foreliggende sag ikke har opfyldt nogen af forpligtelserne i den omtvistede forordning, eftersom der hverken er fremlagt en eksportlicens med de krævede påtegnings- og afskrivningsanmærkninger eller eksemplar T5, og sagsøgerens advokat har oplyst, at der ikke er tale om, at sagsøgeren vil rejse tvivl om samtlige regler om ekportlicenser på landbrugsområdet eller om den fælles markedsordning for sukker, eller om, at disse licenser ikke skal anvendes i fremtiden, men om, at sagsøgeren skal kunne få oprejsning ved den nationale retsinstans i en dom afsagt helt exceptionelt på grundlag af ret og rimelighed [25].

82. Den af sagsøgeren foreslåede løsning kan derfor ikke anses for at udgøre et mere egnet og mindre bebyrdende middel end toldbehandlingen af eksportlicensens eksemplar nr. 1.

24 — EFT 1970 I, s. 196.

25 — Offentligt retsmøde af 25.9.1997.

Forslag til afgørelse

83. Af ovennævnte grunde skal jeg foreslå Domstolen at besvare det af Bundesfinanzhof forelagte spørgsmål på følgende måde:

»Gennemgangen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren, sammenholdt med Kommissionens forordning (EØF) nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer — for så vidt som forordningen foreskriver, at en producent af sukker ud over kvoterne kun kan føre bevis for, at C-sukkeret ikke er blevet afsat på det indre marked, og at det er blevet udført til tredjelande, ved fremlæggelse af de i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 omhandlede dokumenter — har intet frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.«