FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 6 november 1997 *

1. Bundesfinanzhof uppmanar i detta mål domstolen att bedöma om kommissionens förordning (EEG) nr 2670/81 av den 14 september 1981 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för sockerproduktion utöver kvoten [1] jämförd med kommissionens förordning (EEG) nr 3183/80 av den 3 december 1980 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för import- och exportlicenser och förutfastställelselicenser för jordbruksprodukter [2] är förenlig med proportionalitetsprincipen.

Relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser

Rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (nedan kallad 1981 års grundförordning eller 1981 års reform) [3]

2. Den gemensamma organisationen av marknaden för socker som inrättades genom rådets förordning nr 1009/67 av den 18 december 1967 [4] reformerades fullständigt år 1981 genom att 1981 års grundförordning antogs.

3. Denna förordning syftar till att genom en stabilisering av sockermarknaden garantera vissa miniminivåer när det gäller sysselsättning och levnadsstandard för producenter av basprodukter såsom sockerfabrikanterna inom gemenskapen och till att upprätthålla en jämn försörjning till konsumenterna till rimliga priser. [5]

4. Marknaden stabiliseras genom att det varje år fastställs riktpris och interventionspris på vissa produkter (bland annat vitsocker och råsocker) och för deras lagring samt införs gemensamma regler för handeln vid gemenskapens yttre gränser, för vilka ett system med importavgifter och exportbidrag ligger till grund. Systemet med produktionskvoter inom sockersektorn, som inrättades genom förordning nr 1009/67, har för övrigt upprätthållits. [6]

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 262, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 14, s. 11.

2 — EGT L 338, s. 1.

3 — EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110.

4 — EGT 308, 1967, s. 1.

5 — Tredje, fjärde och åttonde övervägandena.

6 — Tredje, femte, sjunde, åttonde och elfte övervägandena.

5. För att kontrollera den höjda kostnaden för det nya systemet skall detta finansieras fullt ut av producenterna själva. [7] Detta är helt säkert ett unikt och nydanande inslag i reformen.

6. Eftersom effektiviteten av dessa åtgärder är avhängig kunskap om allt handelsutbyte med tredje länder [8] föreskrivs i artikel 13 att all import till och export från gemenskapen endast får ske mot uppvisande av en importlicens eller exportlicens som "skall utfärdas först sedan det har ställts en säkerhet som garanti för att importen eller exporten kommer att verkställas under licensens giltighetstid och som helt eller delvis förverkas om transaktionen inte blir utförd eller endast delvis blir utförd under perioden i fråga".

7. Tre typer av kvoter, vilka regleras av särskilda bestämmelser i artiklarna 23—32, kan urskiljas:

— A-kvot, baskvot,

— B-kvot, som utgörs av den mängd socker som tillverkas utöver baskvoten men inom ramen för "maximikvoten", vilken motsvaras av A-kvoten multiplicerad med en koefficient,

— C-kvoten (eller produktion utöver kvoten), vilken utgörs av den mängd socker som tillverkas under ett visst regleringsår utöver 'maximikvoten' (A- och B-kvoterna).

8. Avsättningen för A-sockret garanteras genom ett interventionspris (artiklarna 5 och 9) och är föremål för exportstöd (artikel 18). B-sockret är inte föremål för någon garanti i form av interventionspris. Det kan emellertid exporteras till tredje land med exportstöd som motsvarar skillnaden mellan interventionspriset och världsmarknadspriset på socker. Detta stöd utbetalas i form av exportbidrag (artikel 19).

9. I artikel 24 föreskrivs att medlemsstaterna skall tilldela varje företag som producerar socker och som är etablerat på deras territorium sedan en viss tid en A-kvot och en B-kvot som begränsar den mängd socker som företaget kan producera och sälja direkt på gemenskaps- eller världsmarknaden, med eventuella bidrag.

10. Alla kostnader för avsättning av överskott av socker inom gemenskapen skall täckas av producenterna av A- och B-socker själva, genom produktions- och lageravgifter (artikel 8). I gengäld kan producenterna av A- och B-socker fritt sälja detta inom gemenskapen.

7 — Elfte övervägandet.

8 — Nionde övervägandet.

11. Då systemet med A- och B-kvoter är reglerat i detalj, anges att endast de principer som är väsentliga för att systemet med C-kvoter skall fungera skall regleras i tillämpningsföreskrifter som fastställs av kommissionen. I artikel 26 föreskrivs följande:

"1. Om inte annat följer av punkt 2 får C-socker som inte överförs med stöd av bestämmelserna i artikel 27, ... inte avsättas på gemenskapens inre marknad utan måste exporteras i obearbetat skick före den 1 januari efter utgången av det aktuella regleringsåret.

Artiklarna 8, 9, 18 och 19 skall inte tillämpas i fråga om sådant socker...

2. Undantagsvis, och endast i den utsträckning det behövs för att säkra gemenskapens försörjning av socker, får beslutas att artikel 18 skall tillämpas på C-socker. I så fall skall på samma gång beslut fattas om att hela kvantiteten av det aktuella C-sockret får slutligt avsättas på den interna marknaden utan att avgiften enligt punkt 3 tas ut.

3. Närmare tillämpningsföreskrifter till denna artikel skall utfärdas i enlighet med förfarandet i artikel 41. [9]

Dessa bestämmelser skall särskilt innehålla regler om uttagande av en avgift på sådant C-socker ... som avses i punkt 1 och vars export i obearbetat skick inom den fastlagda tiden inte har bevisats före ett visst datum, som skall fastställas."

12. För att utjämna skillnaderna mellan årsproduktionerna får producenterna enligt artikel 27 överföra en mängd C-socker till påföljande regleringsår upp till ett maximibelopp för produktion inom A-kvoten. Denna mängd måste lagras under tolv månader och skall anses utgöra en del av A-kvoten för det påföljande regleringsåret. De producenter som använder sig av möjligheten att överföra en mängd C-socker är skyldiga att bidra till lagerkostnaderna (artikel 27.3 andra stycket).

9 — Ett förfarande som benämns "kommittéförfarande".

Den omtvistade förordningen

13. I denna förordning föreskrivs de åtgärder som är nödvändiga för tillämpningen av artikel 26 i 1981 års grundförordning, dvs. tillämpningsåtgärderna vid produktion av C-socker.

14. Producenten av C-socker skall visa att detta socker inte har avsatts på den inre marknaden och att det har exporterats till tredje land.

15. Denna bevisning skall förebringas behörig myndighet i den medlemsstat på vars territorium C-sockret har producerats (artikel 2.1) varvid föreskrifterna i artikel 2.2 första stycket skall iakttas.

16. Om sådan bevisning inte förebringas, föreskrivs i artikel 3.1 a i den omtvistade förordningen att dessa kvantiteter C-socker anses ha avsatts på den inre marknaden och att en avgift skall påföras.

Förordning nr 3183/80

17. Med anledning av import- och exportlicensernas framträdande plats inom den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna [10] föreskrivs i denna förordning gemensamma tillämpningsbestämmelser för systemet med import-, export- och förutfastställelselicenser för jordbruksprodukter.

18. Exportlicensen ger rättighet och skyldighet att under licensens giltighetstid exportera den angivna kvantiteten av den berörda produkten (artikel 8). Utfärdandet av licensen sker under förutsättning att säkerhet ställs (artikel 13).

19. Ansökan om licens skall tillställas behörig nationell myndighet vid äventyr av avvisning (artikel 12) och skall innehålla de uppgifter som begärs i förtryckta formulär (artikel 16).

20. Licenserna skall utfärdas i minst två exemplar varav det första, kallat "innehavarens exemplar" och märkt "nr 1", skall

10 — Femte och tolfte övervägandena.

sändas till sökanden och det andra skall behållas av den utfärdande myndigheten (artikel 19).

21. *Exemplar nr 1 av exportlicensen* skall uppvisas vid den tullmyndighet som tar emot deklarationer för export till länder utanför gemenskapen (artikel 22.1 b). Efter avskrivning och påskrift lämnar den ifrågavarande myndigheten tillbaka exemplar nr 1 till den berörda parten (artikel 22.3).

22. Frisläppandet av säkerheten är beroende av att bevisning företes om att "en sådan deklaration som avses i artikel 22.1 b mottagits avseende den aktuella produkten" (artikel 30.1 b) och av den omständigheten att *produkten har lämnat gemenskapens tullområde* inom 60 dagar från den dag då exportdeklarationen togs emot, om inte hinder har uppkommit genom force majeure (första strecksatsen).

23. Bevisning skall ske genom uppvisande av exemplar nr 1 av den aktuella licensen i enlighet med föreskrifterna i artikel 22 (artikel 31.1 a).

24. Vidare fordras enligt artikel 31.2 b att ytterligare bevisning förebringas i form av "det eller de kontrollexemplar som avses i artikel 10 i rådets förordning nr 223/77", [11] nämligen kontrollexemplar T5 (nedan kallat exemplar T5).

25. I nämnda artikel 10 anges följande: "Om tillämpningen av en gemenskapsbestämmelse förutsätter att det bevisas att de villkor som föreskrivs i den bestämmelsen i fråga om användningen av och/eller bestämmelsen för de varor som importeras till, exporteras från eller befordras inom gemenskapens tullområde är uppfyllda, skall detta bevisas genom uppvisande av kontrollexemplar T5."

26. Vidare görs i artikel 13 i förordning nr 223/77 följande förtydligande: "Om de varor som är underkastade en kontroll av användning och/eller mottagare omfattas av ett annat transiteringsförfarande än förfarandet för gemenskapstransitering, skall dessa, utöver den handling som är hänförlig till det tillämpade förfarandet (exemplar nr 1 av vilket framgår avskrivningar och påskrifter), vara föremål för upprättandet av ett kontrollexemplar T5. Detta utfärdas och används under de förutsättningar som föreskrivs i artikel 12."

11 — Kommissionens förordning av den 22 december 1976 om tillämpningsföreskrifter samt åtgärder för förenkling av gemenskapstransiteringssystemet (EGT L 38, s. 20).

27. Enligt lydelsen av artikel 12 skall det tullkontor där avsändningsformaliteterna genomförs (tullkontoret på det territorium där C-sockret har producerats) vara behörigt att utfärda exemplar T5. Det skall kontrollera överensstämmelsen mellan varorna och angivelserna i exemplar nr 1 (av den exportlicens som utfärdats till producenten av varorna). Därtill kan kontroller av varorna göras.

28. Då kontroller av varorna visar att dessa överensstämmer med angivelserna i exemplar nr 1, godtas exportlicensen av tullkontoret som förser den med avskrivningar och påteckningar (artikel 11 i förordning nr 223/77) och därigenom intygar att deklarationen om att producenten utfört exporten är riktig samt upprättar ett kontrollexemplar T5. Tidpunkten för denna kontroll anses vara den tidpunkt då exporten skedde.

29. Originalet av kontrollexemplar T5 som medföljer varorna lämnas tillbaka till innehavaren av exportlicensen efter det att tullformaliteterna genomförts vid det mottagande tullkontoret medan en kopia av handlingen behålls av det avsändande tullkontoret.

30. Om slutligen exemplar T5 inte har kunnat visas upp inom tre månader från utfärdandet på grund av omständigheter som den berörda parten inte rår över, får den senare lämna en ansökan till den behöriga myndigheten om att få andra dokument godkända som likvärdiga (artikel 31.4). Godkännandet av andra dokument som likvärdiga med exemplar T5 förutsätter således att de ovan angivna tullformaliteterna redan fullgjorts.

Kommissionens förordning (EEG) nr 2630/81 av den 10 september 1981 om särskilda tillämpningsföreskrifter för systemet med import- och exportlicenser för socker [12]

31. I denna förordning, som har sin grund i den reform av den gemensamma jordbrukspolitiken inom sockersektorn som genomfördes genom 1981 års grundförordning, [13] föreskrivs särskilda tillämpningsföreskrifter för det system med import- och exportlicenser som inrättades genom artikel 13 i 1981 års grundförordning.

32. För C-socker skall utfärdandet av *en exportlicens som endast gäller för export från den medlemsstats territorium där produkten framställts* (artikel 3.1 andra stycket) vara underkastad villkoret att den ifrågavarande producenten kunnat styrka "att den kvantitet för vilken licensen söks, eller en mot denna svarande kvantitet, faktiskt har producerats utom ramen för företagets A- och B-kvoter,

12 — EGT L 258, s. 16; svensk specialutgåva, område 3, volym 14, s. 3.

13 — Första övervägandet.

med beaktande i förekommande fall, när det är fråga om socker, av de kvantiteter som förts över till det aktuella regleringsåret" (artikel 4).

33. Ansökningshandlingar eller formulär för exportlicenser för C-socker innehåller de allmänna anvisningar som föreskrivs i artikel 16 i förordning nr 3183/80 och de kompletterande anvisningar som anges i artikel 3 i förordning nr 2630/81.

Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

34. Bundesfinanzhof har ställt sin tolkningsfråga i samband med en tvist mellan Südzucker Mannheim/Ochsenfurt AG (nedan kallat Südzucker), ett tyskt företag med säte i Mannheim, och Hauptzollamt Mannheim.

35. Südzucker sålde till bolaget A. Töpfer/Hamburg, som också har säte i Tyskland, C-socker som det hade producerat under regleringsåret 1986/1987.

36. Sockret exporterades till Schweiz utan att förtullas vid utförseln. Südzucker kunde därför inte visa upp exemplar nr 1 och T5 med erforderliga avskrivningar och påskrifter.

37. Südzuckers begäran om att i efterhand få visa upp exemplar T5 och få en avskrivning av exportlicensen avslogs.

38. Genom beslut den 9 juni 1992 begärde Hauptzollamt, som ansåg att någon bevisning om exporten inte förebringats i vederbörlig ordning, att Südzucker i efterhand skulle erlägga det belopp som anges i artikel 3.1 a i den omtvistade förordningen.

39. Südzucker som ansåg att de handlingar företaget uppvisat var likvärdiga med dem som fordrades enligt den omtvistade förordningen [14] väckte talan mot beslutet vid Finanzgericht Mannheim. Den domstolen ogillade talan på grund av att bevisning om exporten av C-socker inte hade skett genom uppvisande av de handlingar och upplysningar som föreskrivs i artikel 2.2 a i den omtvistade förordningen.

14 — Det som avses är leveranshandlingar och exportdeklarationer, järnvägsfraktsedlar i kopia samt kvittenser avseende avgifter som utfärdats av de schweiziska tullmyndigheterna.

40. Mot bakgrund av detta för Südzucker revisionstalan vid Bundesfinanzhof mot Finanzgericht Mannheims dom.

Tolkningsfrågan

41. Bundesfinanzhof, som anser att avgörandet av tvisten är beroende av en bedömning av giltigheten av artiklarna 2 och 3 i den omtvistade förordningen, har ställt följande tolkningsfråga:

"Är kommissionens förordning (EEG) nr 2670/81 av den 14 september 1981 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för sockerproduktion utöver kvoten (EGT L 262, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 14, s. 11) jämförd med kommissionens förordning (EEG) nr 3183/80 av den 3 december 1980 om fastställande av gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med import- och exportlicenser och förutfastställelselicens för jordbruksprodukter (EGT L 338, s. 1) framför allt med beaktande av den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen giltig försåvitt det följer av förordningen att socker skall vara avsatt på den inre marknaden — vilket är ett grundläggande villkor för att sockerproduktionsavgiften skall kunna uttas — då sockret rent faktiskt har exporterats, dock utan att tullformaliteterna har uppfyllts, och följaktligen något bevis på detta genom ett exemplar nr. 1 av exportlicensen som är försett med tullmyndigheternas anteckning om avskrivning och påskrift inte kan företes?"

42. Enligt den nationella domstolen är artikel 2.2 b i den omtvistade förordningen, enligt vilken producenten skall bevisa att C-sockret exporterats genom att visa upp exportlicensen försedd med nödvändiga avskrivningar och påskrifter samt exemplar T5, inte ogiltig eftersom denna skyldighet särskilt föreskrivs i artikel 26.3 i 1981 års grundförordning. [15]

43. Däremot frågar den nationella domstolen sig om följden av underlåtenheten att frambringa denna bevisning, nämligen den omständigheten att C-sockret skall anses vara avsatt på den inre marknaden, strider mot proportionalitetsprincipen såsom domstolen har definierat den i dom av den 24 september 1985 i målet Man (Sugar) (nedan kallat målet Man) [16] och av den 24 november 1986 i målet Maas. [17]

44. I dessa mål fastslog domstolen att då gemenskapsrättsliga föreskrifter innehåller en distinktion mellan en huvudskyldighet och en andrahandsskyldighet kan en överträdelse av en andrahandsskyldighet inte utan att proportionalitetsprincipen åsidosätts bestraffas lika strängt som en överträdelse av en huvudskyldighet.

15 — Del II av beslutet om hänskjutande, femte stycket.
16 — 181/84 (REG 1985, s. 2889), punkt 20.
17 — 21/85 (REG 1986, s. 3537), punkt 15.

45. Domstolen definierade huvudskyldigheten så, att dess iakttagande är av grundläggande betydelse för en god förvaltning av det ifrågavarande systemet, eller att dess fullgörande är nödvändigt för att uppnå den aktuella lagstiftningens mål, och angav att andrahandsskyldigheten är av *huvudsakligen administrativ karaktär.*

46. Då domstolen fördjupade sig i denna distinktion och följden av den — regeln enligt vilken åsidosättandet av en andrahandsskyldighet inte kan bestraffas lika strängt som åsidosättandet av en huvudskyldighet utan att proportionalitetsprincipen åsidosätts — fastslog den att ett åsidosättande av en huvudskyldighet kan bestraffas genom att en säkerhet tas i anspråk utan att detta innebär att proportionalitetsprincipen åsidosätts.

47. Den nationella domstolen har hänvisat till denna praxis och därav dragit slutsatsen att huvudskyldigheten i detta fall är att exportera och har uttalat att den finner det tveksamt att denna skyldighet även skulle omfatta bevisning om att tullformaliteterna vid export fullgjorts och att licensen uppvisats. [18]

18 — Del II i beslutet om hänskjutande, sjätte stycket.

48. Jag anser att den distinktion som görs i de ovannämnda målen Man och Maas mellan huvudskyldigheter och andrahandsskyldigheter inte är till någon hjälp då det skall avgöras huruvida artikel 2.2 i den omtvistade förordningen överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

49. Huvudskyldigheten för producenten av C-socker består enligt artikel 26.1 första stycket i 1981 års grundförordning just av *att inte avsätta C-sockret på den inre marknaden och att exportera det till tredje land.* Däremot undantas, enligt artikel 26.1 andra stycket, denna producent från betalning av de avgifter och kostnader som är nödvändiga för att 1981 års reform skall fungera. Den omtvistade förordningen är således endast en exakt tillämpning av denna bestämmelse, eftersom det där föreskrivs att om bevisning inte förebringas om att huvudskyldigheten uppfyllts, uttas ett visst belopp. Dessutom godtas allmänt bland samtliga medlemsstater principen om att en rättighet inte med rätta kan godtas om inte bevisning förebringats om att förutsättningarna för att beviljas rättigheten har uppfyllts. Härav skall slutsatsen dras att skyldigheten att förebringa bevisning om att huvudskyldigheten har uppfyllts med nödvändighet omfattas av själva huvudskyldigheten. Med andra ord anser jag att målen Man och Maas inte är relevanta, eftersom det i den omtvistade förordningen inte görs någon distinktion mellan en huvudskyldighet och en andrahandsskyldighet.

50. För att kunna ge den nationella domstolen ett ändamålsenligt svar anser jag att dess

tolkningsfråga skall förstås så, att den avser giltigheten — med avseende på proportionalitetsprincipen — av skyldigheten att förebringa bevisning om att C-sockret inte har avsatts på den inre marknaden och om att det har exporterats till tredje land enbart genom de medel som definieras strikt i artikel 2.2 i den omtvistade förordningen. Med andra ord ber den nationella domstolen att EG-domstolen skall kontrollera om regeln att denna bevisning endast kan förebringas i form av exemplar nr 1 av exportlicensen och exemplar T5, som visar att tullbehandling skett, är förenlig med proportionalitetsprincipen.

Svaret på tolkningsfrågan

51. Det framgår av domstolens fasta praxis att proportionalitetsprincipen fordrar att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte överskrider gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att förverkliga de mål som rättmätigt föreskrivs i den ifrågavarande regleringen, under förutsättning att det, då det finns en valmöjlighet mellan flera lämpliga åtgärder, är lämpligt att vidta den minst ingripande åtgärden och att olägenheterna står i proportion till syftena. [19]

19 — Se exempelvis dom av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmer's Union m. fl. (REG 1997, s. I-4559), punkterna 49 och 50.

52. Syftet med den omtvistade förordningen är att föreskriva tillämpningsåtgärder för artikel 26 i 1981 års grundförordning.

53. Eftersom sockermarknaden inom gemenskapen karakteriseras av en överskottssituation, är det fråga om att garantera vissa miniminivåer beträffande sysselsättning och levnadsstandard för producenterna av basprodukter och sockertillverkarna inom gemenskapen, att säkerställa försörjningen av socker för samtliga konsumenter i gemenskapen till rimliga priser, att föreskriva åtgärder för reglering av sockermarknaden och att kontrollera de ökade kostnaderna för den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Detta är skälet till att det system som inrättats genom förordningen vilar på principen att enbart de som finansierar systemet kan dra fördel av det.

54. Då det enbart är producenterna av A- och B-socker som finansierar systemet, är det endast dessa som har rätt att avsätta sin produktion på den inre marknaden med prisgarantier och exportstöd.

55. Genom att anta artikel 26 i 1981 års grundförordning fastslog rådet att syftena med 1981 års reform har uppnåtts då *producenten av C-socker visar att det socker som överskrider kvoten inte har avsatts på den inre marknaden och att det har exporterats till tredje land.*

56. Enligt bestämmelsen är följande principer oundgängliga för att C-kvoten skall fungera väl:

— i princip kan sockret inte avsättas på den inre marknaden,

— likaså skall sockret exporteras i obearbetat skick till tredje land före den 1 januari efter utgången av det aktuella regleringsåret,

— det socker som exporteras inom C-kvoten skall faktiskt härröra från produktion utöver kvoten och inte från A- eller B-kvoten,

— producenterna av C-socker är befriade från skyldigheten att finansiera det system som inrättats för A- och B-kvoterna,

— i gengäld har de inte rätt till vare sig prisgarantier eller exportstöd,

— för det fall producenten av C-socker inte visar att dessa krav är uppfyllda är denne skyldig att utge ett visst belopp.

57. Eftersom bestämmelsens ändamål redan har berörts skall jag pröva om kommissionen har gått utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att genomföra dessa.

58. Domstolen har uttalat följande: "[k]ommissionen och förvaltningskommittén åtnjuter ett stort utrymme för skönsmässig bedömning då det rör sig om bedömningen av en invecklad ekonomisk situation. Vid granskningen av lagenligheten i utövningen av en sådan behörighet måste domstolen således begränsa sig till att undersöka om denna utövning lider av ett uppenbart fel eller maktmissbruk eller om institutionen uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning". [20]

59. Domstolen kontrollerar att det inte har gjorts en felaktig bedömning vid utvärderingen av situationen på den ifrågavarande marknaden, att kommissionen inte har valt en åtgärd som är uppenbart olämplig för att uppnå syftena och, då kommissionen hade möjlighet att välja mellan flera lämpliga åtgärder, att den har valt den minst ingripande och slutligen att de vållade olägenheterna står i proportion till de åsyftade målen. [21]

60. Det har inte framförts något argument till stöd för det första av dessa påståenden.

20 — Se exempelvis dom av den 29 februari 1996 i de förenade målen C-296/93 och C-307/93, Frankrike och Irland mot kommissionen (REG 1996, s. I-795), punkt 31.

21 — Ibidem, punkt 30.

61. Det skall således fastslås att det inte har visats att kommissionen har gjort en uppenbart felaktig bedömning vid utvärderingen av marknaden.

62. Jag skall nu pröva om den vidtagna åtgärden, såsom påstås av Südzucker, är uppenbart olämplig med avseende på syftet och om det vore lämpligare att tillåta andra bevismedel än dem som föreskrivs i den omtvistade förordningen.

63. Den omtvistade förordningens funktion är just att definiera förutsättningarna för bevisning om att C-sockret inte har avsatts på den inre marknaden och att det verkligen har exporterats till tredje land.

64. I artikel 1.1 [22] i förordningen föreskrivs följande:

"1. Det C-socker ... som avses i artikel 26.1 i förordning (EEG) nr 1785/81 *måste exporteras från den medlemsstat inom vars territorium de[t] har producerats.*

Tillverkare av C-socker ... måste uppvisa *bevis* på att detta har exporterats

— som vitsocker eller odenaturerat råsocker ... i obearbetat skick,

— *utan bidrag eller avgift*, samt

— *från den medlemsstat på vars territorium det har producerats.*

Om det före den 1 januari efter utgången av det regleringsår då kvantiteten C-socker ... producerades *inte har framlagts några bevis på att sockret ... har exporterats* från gemenskapen, *skall kvantiteten i fråga anses vara avsatt på den inre marknaden.*"

65. Det framgår av en granskning av artikel 1.1 i den omtvistade förordningen att tillverkaren av C-socker skall föra bevisning om tre förhållanden. Han skall visa för det första att det exporterade C-sockret är vitsocker eller odenaturerat råsocker, för det andra att det har exporterats utan bidrag eller avgift.

22 — Mina kursiveringar.

66. Av den omständigheten att enbart A- och B-socker kan vara föremål för bidrag eller avgifter följer att denna bestämmelse ålägger tillverkaren av C-socker att bevisa att den kvantitet C-socker som exporterats från gemenskapen inom C-kvoten verkligen har producerats utöver kvoten och att den inte härrör från de kvantiteter som producerats inom A- och B-kvoterna. Med andra ord skall det visas att produktionssystemet för A- och B-kvoter inte har påverkats negativt genom systemet för produktion utöver kvoterna.

67. Det skall för det tredje fastställas att C-sockret har exporterats *från den medlemsstat på vars territorium det har producerats.*

68. Denna skyldighet att föra bevisning om tre förhållanden skall fullgöras vid behörig myndighet i den medlemsstat på vars territorium C-sockret har producerats (artikel 2.1 i den omtvistade förordningen) före den 1 januari efter utgången av det regleringsår under vilket C-sockret har producerats.

69. Det framgår således av granskningen av nämnda artikel 1 att kommissionen har tolkat syftena med artikel 26 i 1981 års grundförordning fullständigt korrekt och att om en producent av C-socker skulle nöja sig med att enbart föra bevisning om att en viss kvantitet C-socker exporterats från gemenskapen skulle detta inte uppfylla bestämmelsens krav.

70. Artikel 2.2 i den omtvistade förordningen jämförd med artiklarna 3 och 4 i förordning nr 2630/81 och artiklarna 22, 30 och 31 i förordning nr 3183/80 utgör en sammanställning av hur den bevisning skall förebringas som åsyftas i artikel 1 i den omtvistade förordningen.

71. I denna bestämmelse föreskrivs följande:

"2. Bevis [som åsyftas i artikel 2.1] sker genom uppvisande av:

a) *En exportlicens utfärdad till producenten enligt artikel 3 i förordning (EEG) nr 2630/81* av den behöriga myndigheten i den medlemsstat som avses i punkt 1.

b) *De dokument som avses i artikel 30 i förordning (EEG) nr 3183/80* och som behövs för frisläppande av säkerheten.

c) Ett intyg från tillverkaren som visar att C-sockret ... i fråga har tillverkats av honom."

72. Exportlicensen, som utfärdats av behörig myndighet i enlighet med artikel 3 i förordning nr 2630/81 utgörs konkret av ett formulär bestående av flera blad som i tur och ordning utgörs av exemplar nr 1, exemplar nr 2 och begäran om export inom produktionen utom kvoten samt eventuellt ytterligare exemplar av licensen av vilka framgår ett antal uppgifter om såväl licenshavaren som de varor för vilka licens begärs.

73. Formuläret behandlas därefter precis som föreskrivs i förordning nr 3183/80. Jag har beskrivit förfarandet i detalj.

74. Vad beträffar de viktigaste bestämmelserna som definieras i den sistnämnda förordningen erinrar jag om att exemplar nr 1 av exportlicensen återlämnas till tullmyndigheterna av avsändarkontoret. Exemplar nr 2 kvarblir hos den myndighet som är behörig att utfärda exportlicensen. Det tullkontor där avsändandet sker skall kontrollera huruvida uppgifterna i exemplar 1 som återlämnas till innehavaren överensstämmer med angivelserna på varorna. Avskrivningar och påskrifter intygar överensstämmelsen och med anledning av detta upprättar behörigt tullkontor exemplar T5. Så snart varorna levererats översänder producenten av C-sockret samtliga erforderliga handlingar med avskrivningar och kontrollmärken (dvs. "påskrifter") till den behöriga myndigheten.

75. På grundval av dessa upplysningar kontrollerar den behöriga myndigheten att kraven i artikel 26 i 1981 års grundförordning har iakttagits och kan vidta de åtgärder som behövs. [23]

76. Jag drar härav slutsatsen att de handlingar som fordras enligt artikel 2 i den omtvistade förordningen inte endast är nödvändiga utan även fullständigt lämpliga med avseende på syftet med 1981 års reform.

77. Südzucker har påstått att det också vore lämpligt och mindre ingripande att tillåta andra bevismedel än dem som särskilt föreskrivs i artikel 2, bland annat dem som utfärdas av myndigheterna i tredje land.

78. Jag ställer mig verkligen tveksam till detta, eftersom tullkontorets behandling av exemplar nr 1 och exemplar T5 enligt min mening säkerställer att den gemensamma

23 — Vidta sanktionsåtgärder för det fall reglerna inte iakttagits eller föregripa krissituationer på den inre marknaden genom att föreslå att nya åtgärder skall vidtas (såsom avgifter på export vid sockerbrist etc.).

jordbrukspolitiken inom sockersektorn hanteras rationellt och till en låg kostnad för gemenskapen. Därtill möjliggör den för producenter av C-socker att klart och tydligt förstå vilka skyldigheter som åvilar dem och att de behandlas lika.

79. Tack vare att varorna kontrolleras redan innan de lämnar gemenskapens territorium kontrolleras således riktigheten av samtliga uppgifter som förekommer i en handling av de behöriga myndigheterna, vilket underlättar en likabehandling av producenterna. Den harmoniserade uppställningen över tillåtna bevismedel är således tillförlitlig, klar och tydlig för användaren och lätthanterlig för kommissionen. Minns att i enlighet med artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken [24] skall medlemsstaternas utgifter med anledning av en åtgärd finansierad av EUGFJ inte belasta gemenskapens budget förrän efter det att kommissionen gjort ett avslut av räkenskaperna.

80. De bevismedel som Südzucker föreslår har däremot inte dessa fördelar. De intygar inte att samma kontroller gjorts, eftersom de tullmyndigheter i tredje land som utfärdat dem inte nödvändigtvis har samma syften som 1981 års reform. Av detta skäl är det inte möjligt att utan att det inverkar menligt på reformen ge medlemsstaterna befogenhet att bedöma den bevisning som skall förebringas för att visa att systemet med produktion av socker utöver kvoterna fungerar på rätt sätt. Att ge dem denna befogenhet skulle föranleda mycket stora svårigheter för kommissionen då den prövar ärenden, och slutligen skulle systemet inte bara riskera att lamslås utan det skulle, vilket är ännu värre, kunna leda till att producenter behandlas olika beroende på i vilket land de är etablerade.

81. Det skall därtill understrykas att i förevarande fall har Südzucker inte uppfyllt någon av skyldigheterna i den omtvistade förordningen, eftersom varken exportlicens försedd med avskrivningar och påskrifter eller exemplar nr T5 har uppvisats, och dess styrelse har uppgivit att Südzucker inte avsåg att ifrågasätta hela systemet med exportlicenser inom området för jordbrukspolitiken eller den gemensamma organisationen av marknaden för socker och inte heller avsåg att upphöra med att i framtiden använda dessa licenser, utan avsåg att göra det möjligt för företaget att med stöd av ett rättvist avgörande, helt och hållet av undantagskaraktär, vinna bifall till sin talan vid den nationella domstolen. [25]

82. Den lösning som föreslagits av Südzucker utgör inte en åtgärd som är mer lämplig eller mindre ingripande än tullmyndighetens behandling av exemplar nr 1 av exportlicensen.

24 — EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23.

25 — Offentlig förhandling den 25 september 1997.

Förslag till avgörande

83. På ovan anförda skäl föreslår jag domstolen att besvara den tolkningsfråga som ställts av Bundesfinanzhof på följande sätt:

Prövningen av kommissionens förordning (EEG) nr 2670/81 av den 14 september 1981 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för sockerproduktion utöver kvoten jämförd med kommissionens förordning (EEG) nr 3183/80 av den 3 december 1980 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för import- och exportlicenser och förutfastställelselicenser för jordbruksprodukter, i den mån den ålägger producenter av socker utöver kvoten att visa att C-sockret inte har avsatts på den inre marknaden och att det har exporterats till tredje land, genom att uppvisa endast de handlingar som föreskrivs i artikel 2.2 i ovannämnda förordning nr 2670/81, har inte givit vid handen att det föreligger omständigheter som kan påverka dess giltighet.