DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

26. oktober 2006 *

I sag C-248/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene) ved afgørelse af 9. juni 2004, indgået til Domstolen den 11. juni 2004, i sagen

Koninklijke Coöperatie Cosun UA

mod

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne J.N. Cunha Rodrigues og M. Ilešič (refererende dommer),

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. marts 2006,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Koninklijke Coöperatie Cosun UA ved advocaten N.J. Helder og M. Slotboom

— Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ved E.R. Kleijwegt, som befuldmægtiget

— Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster, C.M. Wissels og D.J.M. de Grave, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved F. Ruggeri Laderchi og B. Driessen, derefter ved B. Driessen og A. Gregorio Merino, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Nolin og X. Lewis, som befuldmægtigede, bistået af advocaat F. Tuytschaever,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. maj 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 305/91 af 4. februar 1991 (EFT L 37, s. 1, herefter »grundforordningen«), og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren (EFT L 262, s. 14), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3559/91 af 6. december 1991 (EFT L 336, s. 26, herefter »forordning nr. 2670/81«).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Koninklijke Coöperatie Cosun UA (herefter »Cosun«), en sammenslutning i Nederlandene, og Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (det nederlandske ministerium for landbrug, natur og fødevarekvalitet, herefter »Minister«) ved Hoofdproductschap Akkerbouw (herefter »HPA«), vedrørende et beløb, som Consun har krævet i henhold til grundforordningens artikel 26 og artikel 3 i forordning nr. 2670/81.

Retsforskrifter

Den fælles markedsordning for sukker

3 Grundforordningen tilsigter inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker at opretholde de nødvendige garantier hvad angår beskæftigelse og levestandard for producenter af basisprodukter, såsom sukkerroefabrikanterne i

Det Europæiske Fællesskab, og at sikre forsyningerne med sukker til alle forbrugere til rimelige priser gennem en stabilisering af sukkermarkedet.

4 Med henblik herpå regulerer grundforordningen produktionen, importen og eksporten af sukker. Forordningen fastsætter navnlig en kvoteordning, der ifølge 15. betragtning til forordningen udgør et middel, der skal garantere producenterne, at de kan afsætte deres produktion til fællesskabspriser.

5 Som led i denne kvoteordning bestemmer grundforordningens artikel 24, at der for hvert produktionsår (dvs. fra den 1.7. i et år til den 30.6. i det følgende år) fastsættes basiskvoter for »A-sukker« og »B-sukker«, som det påhviler hver medlemsstat at fordele mellem sukkerproducenterne på deres område. Virksomhederne får derfor tildelt en A-kvote og en B-kvote for hvert produktionsår. Alle sukkermængder, der er produceret ud over A- og B-kvoterne, benævnes »C-sukker«.

6 C-sukker er hverken omfattet af ordningen om prisstøtte eller om eksportrestitutioner. C-sukker må desuden ikke afsættes på det indre marked og skal derfor afsættes uden for Fællesskabet for at blive solgt på verdensmarkedet. Grundforordningens artikel 26 bestemmer herved følgende:

»1.[...] 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.

[...]

3. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 41.

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«.

7 I henhold til grundforordningens artikel 27, stk. 1, »[kan] [e]nhver virksomhed [...] beslutte at overføre hele eller en del af sin sukkerproduktion, der ligger ud over A-kvoten, til det følgende produktionsår, således at nævnte produktion henregnes under produktionen for dette følgende produktionsår«.

8 Forordning nr. 2670/81, som blev vedtaget med hjemmel i grundforordningens artikel 26, stk. 3, præciserer betingelserne for, hvornår en udførsel af C-sukker kan anses for at have fundet sted.

9 Denne forordnings artikel 1, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Udførsel som omhandlet i artikel 26, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1985/81 anses for at have fundet sted, hvis:

a) C-sukkeret [...] er blevet udført fra den medlemsstat, på hvis område fremstillingen har fundet sted

b) den pågældende udførselsangivelse er blevet godkendt af den i litra a) omhandlede medlemsstat inden den 1. januar efter udløbet af det produktionsår, hvor C-sukkeret [...] er fremstillet

c) C-sukkeret [...] har forladt Fællesskabets toldområde senest 60 dage efter den i litra b) nævnte 1. januar

d) produktet er blevet udført fra den i litra a) omhandlede medlemsstat uden restitution eller afgift [...].

Bortset fra tilfælde af force majeure anses den pågældende mængde C-sukker [...] for at være afsat på det indre marked, hvis ikke samtlige betingelser i første afsnit er opfyldt.

I tilfælde af force majeure træffer det kompetente organ i den medlemsstat, på hvis område C-sukkeret [...] er blevet fremstillet, de nødvendige foranstaltninger på baggrund af de omstændigheder, den pågældende har påberåbt sig.«

10 Det anføres i tredje betragtning til forordning nr. 2670/81, at »det [...] ved fastsættelsen af afgiftsbeløbet ved afsætning på det interne marked [er] nødvendigt at behandle C-sukker [...], der ikke udføres, på samme måde som sukker [...], der indføres fra tredjelande«, og at »afgiftsbeløbet [...] derfor [bør] fastsættes under hensyntagen til dels størrelsen af den højeste importafgift for sukker [...], der er gældende i en periode, der omfatter det produktionsår, hvori det pågældende sukker [...] er produceret, og de seks måneder, der følger efter dette produktionsår, dels et fast beløb, fastsat på grundlag af afsætningsomkostningerne for sukker, indført fra tredjelande«.

11 Artikel 3 i forordning nr. 2670/81 bestemmer:

»1. For de mængder, som efter artikel 1, stk. 1, afsættes på det interne marked, opkræver den pågældende medlemsstat et beløb, som er lig med summen af

a) for så vidt angår C-sukker, for hver 100 kg af det omhandlede sukker:

— den højeste importafgift, der er gældende pr. 100 kg hvidt sukker eller råsukker alt efter omstændighederne i den periode, der omfatter det produktionsår, hvori det omhandlede sukker er fremstillet, og de seks måneder, der følger efter dette produktionsår, og

— 1 ECU

[...]

4. For de mængder C-sukker [...], som inden udførslen er blevet destrueret eller beskadiget uden at kunne genindvindes, opkræves det i stk. 1 omhandlede tilsvarende beløb ikke i de tilfælde, der af vedkommende organ i den pågældende medlemsstat anerkendes som tilfælde af force majeure.«

Toldbestemmelserne

12 Artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter (EFT L 175, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86 af 7. oktober 1986 (EFT L 286, s. 1, herefter »forordning nr. 1430/79«), har følgende ordlyd:

»Godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter kan indrømmes, når der foreligger andre særlige forhold [...], og der ikke er begået urigtigheder eller åbenlys forsømmelse af den berettigede.

Det fastlægges efter fremgangsmåden [for vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger], i hvilke situationer første afsnit kan bringes i anvendelse, og hvilke procedureregler der skal følges med henblik herpå. Der kan stilles særlige betingelser for godtgørelsen eller fritagelsen.«

13 I henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1430/79 forstås der ved »importafgift« »told og afgifter med tilsvarende virkning samt landbrugsafgifter og andre afgifter ved indførsel, der er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik eller i de særlige ordninger, der i henhold til traktatens artikel 235 anvendes på visse varer, som er frembragt ved forarbejdning af landbrugsprodukter«.

14 I artikel 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 af 12. december 1986 om gennemførelsesbestemmelserne til artikel 4a, 6a, 11a og 13 i forordning nr. 1430/79 (EFT L 352, s. 19) opregnes de særlige forhold, hvor der ikke er begået urigtigheder eller åbenlys forsømmelse af den berettigede i den forstand, hvori udtrykket er

anvendt i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79. Andre forhold kan endvidere betragtes som udgørende sådanne særlige forhold på baggrund af en bedømmelse fra sag til sag efter en procedure, som kræver Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers medvirken.

Tvisten i hovedsagen

15 Cosun, som er en sammenslutning med hjemsted i Nederlandene, producerede C-sukker i produktionsårene 1991/1992 og 1992/1993. I 1993 solgte virksomheden nogle partier C-sukker til forskellige medkontrahenter med henblik på eksport til henholdsvis Kroatien, Slovenien og Marokko.

16 Disse salg blev genstand for svig begået over for Cosun af dennes medkontrahenter, bestående bl.a. i urigtige stempling af de T-5-dokumenter, der skulle godtgøre, at partierne af C-sukker havde forladt Fællesskabets område.

17 De kompetente nederlandske myndigheder indledte en undersøgelse af medkontrahenternes adfærd og underrettede HPA, der er den kompetente myndighed i Nederlandene for anvendelsen af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger. Cosun blev derimod ikke i første omgang underrettet om undersøgelsen.

18 Ved afgørelse af 25. april 1994, ændret ved afgørelse af 13. juni 1994, fremsatte HPA i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81 krav over for Cosun om betaling af et beløb på 6 250 856,78 NLG (2 826 515,14 EUR), idet virksomheden ikke havde godtgjort, at visse partier C-sukker havde forladt Fællesskabets område.

19 Da HPA forkastede Cosuns klage, anlagde virksomheden dels sag til prøvelse af denne afgørelse ved College van Beroep voor het bedrijfsleven og indgav dels en anmodning til HPA om fritagelse for det opkrævede beløb i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1430/79.

20 Hvad for det første angår denne anmodning om fritagelse fremsendte de nederlandske myndigheder anmodningen til Kommissionen, som havde beføjelse til at behandle den, idet de vedlagde en positiv indstilling. Ved afgørelse REM 19/01 — som ligeledes er registreret som K(2002) 1580 endelig — af 2. maj 2002 afviste Kommissionen den pågældende anmodning. Cosun anlagde herefter annullationssøgsmål til prøvelse af denne beslutning ved De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans. Ved dom af 7. december 2004, Koninklijke Coöperatie Cosun mod Kommissionen (sag T-240/02, Sml. II, s. 4237), frifandt Retten Kommissionen. Ved dom af dags dato, Koninklijke Coöperatie Cosun mod Kommissionen (sag C-68/05 P, trykt i dette hæfte, s. 10367), har Domstolen forkastet den appel, som Cosun har iværksat til prøvelse af Rettens dom.

21 Hvad for det andet angår den sag, som blev anlagt ved College van Beroep voor het bedrijfsleven til prøvelse af HPA's afgørelse om at forkaste Cosuns klage, udsatte retten først sagen til afsigelsen af Domstolens dom af 7. september 1999, De Haan (sag C-61/98, Sml. I, s. 5003), henset til lighederne mellem de to sager.

22 I De Haan-dommen, som vedrørte toldskyld, fastslog Domstolen, at hensynet til en undersøgelse, som fremmes af de nationale myndigheder, kan — når der ikke kan tilregnes den afgiftspligtige nogen uregelmæssighed eller forsømmelse, og når vedkommende ikke er blevet underrettet om undersøgelsens forløb — være et særligt forhold som omhandlet artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79, når den omstændighed, at de nationale myndigheder af hensyn til undersøgelsen bevidst har ladet overtrædelser og uregelmæssigheder blive begået, således at der opstår en toldskyld for den hovedforpligtede, kan sætte denne i en usædvanlig situation i forhold til andre erhvervsdrivende, der udøver samme aktivitet.

23 Da hovedsagen blev genoptaget, forkastede College van Beroep voor het bedrijfsleven en række af Cosuns anbringender. Retten fandt navnlig, at virksomheden ikke kunne påberåbe sig force majeure, for så vidt som en medkontrahents manglende opfyldelse af sine forpligtelser er en kendt og ikke unormal forretningsmæssig risiko.

24 Da Cosun ligeledes havde anført, at virksomheden befandt sig i en usædvanlig situation, som berettigede en afgiftsfritagelse i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1430/79, fastslog College van Beroep voor het bedrijfsleven, at Cosuns situation i forhold til de faktiske omstændigheder fuldt ud lignede den situation, som selskabet De Haan Beheer BV befandt sig i den sag, der resulterede i De Haan-dommen.

25 College van Beroep voor het bedrijfsleven rejste spørgsmålet, om den omstændighed, at der i tilfælde af, at muligheden for at indrømme en gældsfritagelse i overensstemmelse med artikel 13 i forordning nr. 1430/79 ikke finder anvendelse på et beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, ikke findes noget grundlag i den fælles markedsordning for sukker for at indrømme en sådan fritagelse, fratager grundforordningen og forordning nr. 2670/81 deres gyldighed i dette omfang, og hvilke konsekvenser disse forordningers nullitet i givet fald vil have i en situation som den i hovedsagen foreliggende.

26 Det er under disse omstændigheder, at College van Beroep voor het bedrijfsleven har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Såfremt muligheden for at give fritagelse i henhold til artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1430/79, som nu er afløst af [...] artikel 239 [i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1)], ikke finder anvendelse på [beløb vedrørende] C-sukker som de i

sagen omhandlede, er [...] forordning (EØF) nr. 1785/81 [...] og [...] forordning (EØF) nr. 2670/81 [...], da helt eller delvis ugyldige i betragtning af, at der ikke er mulighed for godtgørelse af eller fritagelse for [beløbet vedrørende] C-sukker af en række billighedsgrunde?

2) I bekræftende fald, er den lovbestemte pligt til at betale [beløbet vedrørende] C-sukker bortfaldet, eller kan den pågældende medlemsstats kompetente myndighed og/eller Kommissionen beslutte at undlade at opkræve [beløb] for nogle partier C-sukker i henhold til artikel 3 i forordning (EØF) nr. 2670/81, når den afgiftspligtige person ikke kan bebrejdes nogen urigtighed eller forsømmelse, der kan have bidraget til, at den af ham påtænkte udførsel af disse partier ikke har fundet sted, og denne afgiftspligtige person af hensyn til en undersøgelse foretaget af de nationale myndigheder af overtrædelser og uregelmæssigheder ikke er blevet underrettet om denne undersøgelse?«

Indledende bemærkninger

27 Det skal bemærkes, at den forelæggende ret tager udgangspunkt i en antagelse om, for det første at artikel 13 i forordning nr. 1413/79 ikke finder anvendelse på beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, og for det andet at grundforordningen og forordning nr. 2670/81 — bortset fra tilfælde af force majeure — ikke fastsætter nogen mulighed for at fritage for eller godtgøre et sådant beløb.

28 Med henblik på at give den forelæggende ret et svar, der sætter den i stand til at afgøre tvisten i hovedsagen, skal det indledningsvist undersøges, hvorvidt et beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, falder uden for

anvendelsesområdet for artikel 13 i forordning nr. 1413/79, og hvorvidt grundforordningen og forordning nr. 2670/81 skal fortolkes således, at de ikke fastsætter nogen mulighed for fritagelse for eller godtgørelse af et sådant beløb af en række billighedsgrunde.

Om fortolkningen af artikel 13 i forordning nr. 1413/79

29 For det første bemærkes, at alle de importafgifter, som er anført i artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1430/79, dvs. told og afgifter med tilsvarende virkning samt landbrugsafgifter og andre afgifter ved indførsel, der er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik eller i de særlige ordninger, der i henhold til EF-traktatens artikel 235 (nu artikel 308 EF) anvendes på visse varer, som er frembragt ved forarbejdning af landbrugsprodukter, opkræves ved passage af Fællesskabets ydre grænser.

30 Dette er klart tilfældet for told og afgifter med tilsvarende virkning, idet enhver økonomisk byrde, der ikke er told i egentlig forstand, og som pålægges ensidigt og belaster varer som følge af grænseoverskridelsen, uanset benævnelse eller opkrævningsmåde, er en afgift med tilsvarende virkning (jf. bl.a. dom af 17.9.1997, sag C-347/95, UCAL, Sml. I, s. 4911, præmis 18, og af 8.6.2006, sag C-517/04, Koornstra, Sml. I, s. 5015, præmis 15).

31 Det er ligeledes tilfældet for landbrugsimportafgifter og andre afgifter ved indførsel, som opkræves ved passage af Fællesskabets ydre grænser af landbrugsprodukter eller visse varer, som er frembragt ved forarbejdning af landbrugsprodukter.

32 Beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, opkræves derimod ikke ved passage af Fællesskabets ydre grænser af en mængde C-sukker, men derimod fordi den pågældende mængde ikke er blevet udført fra Fællesskabet, eller fordi udførslen ikke har været i overensstemmelse med de betingelser og frister, der er fastsat i forordning nr. 2670/81.

33 Et sådant beløb svarer således ikke til nogen af de tre kategorier, som er opregnet i artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1430/79, og er derfor ikke en importafgift i forordningens artikel 13's forstand.

34 For det andet kan ingen af de argumenter, som Cosun, Minister og den nederlandske regering har fremført i denne forbindelse, godtgøre, at fællesskabslovgiver har villet sidestille et beløb, der skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, med importafgifter i henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1430/79 med henblik på anvendelsen af denne forordnings artikel 13.

35 Et sådant beløb og de i artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1430/79 anførte importafgifter forfølger for det første ikke samme formål.

36 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den fælles markedsordning for sukker i det væsentlige bygger på en prisordning (som bl.a. omfatter fastsættelse af indikativpriser og interventionspriser), en ordning for handel med tredjelande (som bl.a. omfatter opkrævning af afgifter på import fra disse lande) og en kvoteordning (som består i tildeling af produktionskvoter og fastsættelse af bestemmelser for afsætning af sukker produceret uden for kvoterne).

37 Disse foranstaltninger er alle indført med det endelige formål at stabilisere fællesmarkedet for sukker og dermed sikre opretholdelsen af de nødvendige garantier hvad angår beskæftigelse og levestandarden for Fællesskabets producenter og at sikre forsyningerne med sukker til alle forbrugere.

38 Foranstaltningernes umiddelbare formål er derimod væsentligt forskellige. Det fremgår således af femte betragtning til grundforordningen, at ordningen for samhandelen med tredjelande tilsigter at undgå, at svingningerne i sukkerpriserne på verdensmarkedet indvirker på de priser, der anvendes inden for Fællesskabet.

39 Dette er naturligvis ikke formålet med kvoteordningen. I denne forbindelse skal det understreges, at i modsætning til hvad Cosun har gjort gældende, fremgår dette formål ikke af tiende betragtning til grundforordningen, som tilsigter at berettige nødvendigheden af de foranstaltninger, der følger af forordningens artikel 22.

40 Ifølge ordlyden af 15. betragtning til grundforordningen udgør produktionskvoterne et middel til at garantere producenterne fællesskabspriser og afsætning af deres produkter. Hvad videre mere specifikt angår beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, er denne bestemmelse primært afskrækkende, idet den skal sikre overholdelsen af forbuddet mod at afsætte C-sukker — produceret uden for kvoterne — på det indre marked.

41 Importafgifter på sukker fra tredjelande og beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81 for C-sukker, som afsættes på det indre marked, forfølger således ikke samme formål.

42 Det fremgår for det andet hverken af grundforordningens artikel 26 eller af tredje betragtning til samt af artikel 3 i forordning nr. 2670/81, at fællesskabslovgiver ønskede, at importører af sukker fra tredjelande og producenter af C-sukker, som afsættes på det indre marked, skulle placeres i samme situation.

43 Det fremgår således klart af tredje betragtning til og af artikel 3 i forordning nr. 2670/81, at henvisningen til sukker indført fra tredjelande blot vedrører metoden til beregning af det i bestemmelsen omhandlede beløb. Bestemmelsen ville således ikke nå sit umiddelbare formål, som er at sikre overholdelsen af forbuddet mod at afsætte C-sukker på det indre marked, hvis det var økonomisk mere fordelagtigt at købe C-sukker på det indre marked end at indføre sukker fra tredjelande. Der hentydes derimod ikke i de pågældende betragtninger og bestemmelser til situationen for henholdsvis sukkerimportører og producenter af C-sukker.

44 Den omstændighed, at afgiften på import af sukker fra tredjelande tjener som grundlag for beregningen af det beløb, der opkræves i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, kan ikke berettige disses sammenligning, idet beregningsmetoden er begrundet i ønsket om at sikre beløbets afskrækkende virkning, hvilket er understreget i denne doms foregående præmis.

45 Hvad angår grundforordningens artikel 26 kan der ikke af bestemmelsens ordlyd udledes nogen vilje fra fællesskabslovgivers side til at tildele C-sukker afsat på det indre marked samme status som produkter, der er indført fra tredjelande, idet bestemmelsen blot indeholder et forbud mod at afsætte C-sukker på det indre marked.

46 Hvad for det tredje angår den omstændighed, at de landbrugsimportafgifter og andre afgifter ved indførsel, som er omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning

nr. 1430/79, på den ene side, og det beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, på den anden side, udgør en del af Fællesskabets egne indtægter, er uden relevans ved afgørelsen af, hvorvidt beløbet henhører under anvendelsesområdet for artikel 13 i forordning nr. 1430/79. Fællesskabets egne indtægter består således af meget forskellige indtægter, som stammer fra ordninger, som ligeledes er forskellige (jf. f.eks. momsindtægter).

47 Det skal således fastslås, at et beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, ikke falder inden for anvendelsesområdet for artikel 13 i forordning nr. 1430/79.

48 For det tredje har Cosun og den nederlandske regering med henvisning til Domstolens dom af 12. december 1985, Krohn (sag 165/84, Sml. s. 3997), imidlertid gjort gældende, at hvis anvendelsesområdet for en forordning retligt set fastsættes i forordningen og i princippet ikke kan udvides til andre situationer end dem, som den er bestemt for, kan det imidlertid forholde sig anderledes i visse undtagelsestilfælde. Erhvervsdrivende kan således med føje påberåbe sig en analog anvendelse af en forordning, de ikke umiddelbart omfattes af, såfremt de godtgør, at de for dem gældende bestemmelser dels er nøje sammenlignelige med de bestemmelser, der påstås anvendt analogt, dels indebærer en undladelse, der er uforenelig med en fællesskabsretlig grundsætning, og som analogien kan afhjælpe.

49 Cosun og den nederlandske regering er af den opfattelse, at de to betingelser, der opstilles i denne retspraksis, er opfyldt i nærværende sag. For det første er det C-sukker, som er afsat på det indre marked, stillet på samme måde som sukker, der indføres fra tredjelande. For det andet er den manglende mulighed for fritagelse i særlige tilfælde og af billighedsgrunde for et beløb, der skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, når denne mulighed er fastsat for importafgifter i artikel 13 i forordning nr. 1430/79, i strid med lighedsprincippet samt ifølge Cosun i strid med et billighedsprincip.

50 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der i Krohn-dommen var tale om importører af maniok fra Thailand, som påberåbte sig anvendelsen af afledt ret, som var gældende for importører af maniok fra andre tredjelande, og som skulle afhjælpe virkningerne af en ændring af fællesskabsordningen med tildelingen af licenser til import af maniok — en ændring, som var gældende, uanset hvilket oprindelsesland der var tale om. Under disse omstændigheder fastslog Domstolen, at importører af maniok fra Thailand og importører af maniok fra andre tredjelande befandt sig i samme situation, og at den retlige ordning, som fandt anvendelse på indførsler af maniok fra Thailand, følgelig var sammenlignelig med den ordning, der for samme periode regulerede indførsel af maniok fra andre tredjelande.

51 Som det fremgår af denne doms præmis 35-46, befinder en fællesskabsproducent af sukker, som skylder et beløb i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, sig derimod ikke i samme situation som en importør af sukker fra tredjelande, som skal betale importafgift. Det skal således fastslås, at disse to kategorier af erhvervsdrivende ikke henhører under sammenlignelige retlige ordninger i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Krohn-dommen.

52 Artikel 13 i forordning nr. 1430/79 kan følgelig ikke være hjemmel for en fritagelse for eller en godtgørelse af beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81.

Om fortolkningen af grundforordningen og forordning nr. 2670/81

53 Det skal bemærkes, at hverken grundforordningen eller forordning nr. 2670/81 giver de nationale myndigheder eller Fællesskabets myndigheder beføjelse til at indrømme fritagelse for eller godtgørelse af beløb, der skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, af billighedsgrunde.

54 Cosun har imidlertid for det første anført, at uanset ordlyden af artikel 3 i forordning nr. 2670/81 skal denne bestemmelse i lyset af de generelle fællesskabsretlige principper fortolkes således, at den giver de nationale myndigheder mulighed for at indrømme en fritagelse af billighedsgrunde under særlige omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende.

55 Domstolen har i denne forbindelse i dom af 19. februar 2004, British Sugar (sag C-329/01, Sml. I, s. 1899, præmis 64-67), fastslået, at under omstændigheder som de i denne sag foreliggende, der var karakteriseret ved, at det kompetente nationale organ ikke havde begået fejl, havde hverken dette organ eller de nationale domstole beføjelse til skønsmæssigt at nedsætte et beløb, som skulle opkræves i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81.

56 De har således så meget desto mindre beføjelse til under lignede omstændigheder at fritage for eller godtgøre et sådant beløb af billighedsgrunde.

57 I en situation som den i hovedsagen foreliggende kan de nationale myndigheder ikke bebrejdes at havde begået fejl.

58 Det må vel antages, at hvis de kompetente nationale myndigheder underretter producenten om, at hans medkontrahenter, som han har betroet at eksportere partier af C-sukker, muligvis har begået svig, kan vedkommende træffe de nødvendige foranstaltninger for, om ikke at undgå, at gælden opstår, så i hvert fald at forhindre eller begrænse dens forøgelse.

59 Behovet for en undersøgelse, der har til formål at identificere og pågribe gerningsmænd eller medvirkende til svig, som er begået eller under forberedelse, kan imidlertid lovligt begrunde en bevidst undladelse af helt eller delvis at underrette den hovedforpligtede om omstændigheder ved undersøgelsen, selv om sidstnævnte på ingen måde er inddraget i udførelsen af de svigagtige handlinger (jf. i denne retning De Haan-dommen, præmis 32).

60 Der er således ingen forpligtelse for de nationale myndigheder, som er underrettet om en mulig svig bestående i afsætning på det indre marked af C-sukker, som har været genstand for en udførselsangivelse, til at underrette den producent, som kan komme til at skylde et beløb i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, selv om den pågældende ikke har været inddraget i udøvelsen af de svigagtige handlinger (jf. analogt De Haan-dommen, præmis 36).

61 Cosun har for det andet anført under retsmødet, at fællesskabsretten i overensstemmelse med dom af 27. maj 1993, Peter (sag C-290/91, Sml. I, s. 2981), ikke er til hinder for, at der inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik anvendes et nationalretligt billighedsprincip, så længe en sådan anvendelse ikke indebærer en forskelsbehandling af de erhvervsdrivende og ikke gør det praktisk umuligt at gennemføre de fællesskabsretlige bestemmelser. Cosun er af den opfattelse, at de nederlandske myndigheder burde havde indrømmet en fritagelse for det omhandlede beløb i hovedsagen.

62 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Cosun er af den opfattelse, at alle producenter af C-sukker, som objektivt befinder sig i samme situation — karakteriseret ved den omstændighed, at de nationale myndigheder har ladet en svigagtig handling bestående i afsætning på det indre marked af C-sukker, som har været genstand for en udførselsangivelse, begå uden at underrette producenten herom, selv om denne ikke var inddraget i udøvelsen af de svigagtige handlinger — skal drage fordel af en sådan fritagelse.

63 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at der ikke er fællesskabsretlig hjemmel til af billighedsgrunde at fritage for betaling af afgifter, der skal erlægges i henhold til fællesskabsretten (dom af 28.6.1977, sag 118/76, Balkan Import-Export, Sml. s. 1177, præmis 7, 8 og 10, af 14.11.1985, sag 299/84, Neumann, Sml. s. 3663, præmis 24, og af 28.6.1990, sag C-174/89, Hoche, Sml. I, s. 2681, præmis 31). Med forbehold for særlige tilfælde, som udtrykkeligt er fastslået af fællesskabslovgiver (jf. f.eks. dom af 26.11.1996, sag C-68/95, T. Port, Sml. I, s. 6065, præmis 42 og 43), indeholder fællesskabsretten i øvrigt ikke en almindelig retsgrundsætning, hvorefter en gældende fællesskabsbestemmelse ikke må bringes i anvendelse af en national myndighed, når bestemmelsen for den berørte medfører særligt alvorlige følger, som fællesskabslovgiver klart ville have forsøgt at undgå, såfremt man ved udstedelsen af bestemmelsen havde forudset dette tilfælde (Neumann-dommen, præmis 33, og Hoche-dommen, præmis 31).

64 Fællesskabsbestemmelserne kan således ikke fraviges ud fra billighedsbetragtninger, medmindre det følger af bestemmelserne, eller såfremt bestemmelserne erklæres ugyldige (dom af 29.9.1998, sag C-263/97, First City Trading m.fl., Sml. I, s. 5537, præmis 48).

65 Det skal således fastslås, at fællesskabslovgiver ikke har givet de nationale myndigheder mulighed for af billighedsgrunde at indrømme en fritagelse for eller en godtgørelse af beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81.

66 Følgelig skal grundforordningen og forordning nr. 2670/81 fortolkes således, at de bortset fra i tilfælde af force majeure ikke tillader fritagelse for eller godtgørelse af sådanne beløb.

Om det første spørgsmål

67 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt grundforordningen og forordning nr. 2670/81 er ugyldige, fordi de er i strid med lighedsprincippet og retssikkerhedsprincippet samt billighedsprincippet, henset til, at de ikke hjemler mulighed for af visse billighedsgrunde at meddele fritagelse for eller godtgørelse af beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81.

Om den påståede tilsidesættelse af lighedsprincippet

68 Cosun, Minister og den nederlandske regering har gjort gældende, at C-sukker, som afsættes på det indre marked, befinder sig i samme situation som sukker, der er indført fra tredjelande, og således skal behandles på samme måde. Følgelig er det i strid med lighedsprincippet, at en importør af sukker fra tredjelande, som befinder sig i en særlig situation i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1430/79, i henhold til denne bestemmelse kan indrømmes fritagelse for afgifter, selv om denne mulighed ikke foreligger for producenter af C-sukker, som befinder sig i samme særlige situation.

69 Cosun, Minister og den nederlandske regering finder således, at den manglende mulighed for af billighedsgrunde at meddele fritagelse i særlige situationer for beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, medfører denne forordnings delvise ugyldighed, for så vidt som denne lakune strider mod lighedsprincippet. Minister og den nederlandske regering har ligeledes anført, at grundforordningen er delvis ugyldig af samme årsag.

70 Cosun har under retsmødet i øvrigt gjort gældende, at artikel 3 i forordning nr. 2670/81 er i strid med EF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit (efter ændring nu artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF). Cosun kunne i 1993 på grund af de nederlandske myndigheders tavshed hverken udføre de pågældende mængder C-sukker eller overføre dem til næste produktionsår, mens andre producenter af C-sukker havde denne mulighed og dermed kunne undgå at betale et beløb i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81. Cosun blev således sat i en særlig situation i forhold til de andre erhvervsdrivende i samme sektor, hvilket er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling mellem Fællesskabets producenter, som følger af traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

71 Rådet for Den Europæiske Union har anført, at den omstændighed, at der ikke i bestemmelserne om den fælles markedsordning for sukker er en generel billighedsklausul svarende til den, der findes i toldbestemmelserne og i artikel 13 i forordning nr. 1430/79, ikke udgør en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet toldbestemmelserne og bestemmelserne om den fælles markedsordning for sukker finder anvendelse på forskellige sektorer, og de undtagelser, der fastsættes heri, vedrører forskellige forpligtelser i meget forskellige retlige sammenhænge.

72 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at overholdelsen af lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 17.10.1995, sag C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., Sml. I, s. 3115, præmis 46, og af 30.3.2006, forenede sager C-87/03 og C-100/03, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 2915, præmis 48), og for det andet, at traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, som fastslår forbuddet mod enhver forskelsbehandling inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, blot er et særligt udtryk for dette princip (jf. bl.a. dom af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 39).

73 Hvad for det første angår den hævdede forskelsbehandling af producenter af C-sukker, såsom Cosun, i forhold til importører af sukker fra tredjelande, skal det blot fastslås, at dette synspunkt bygger på en antagelse om, at C-sukker, som er afsat på det indre marked, kan sammenlignes med indført sukker og skal behandles på samme måde.

74 Af grunde, som der er redegjort for i denne doms præmis 35-46, er en sådan antagelse imidlertid fejlagtig.

75 Hvad for det andet angår den hævdede forskelsbehandling af producenter såsom Cosun i forhold til andre fællesskabsproducenter af sukker, skal det bemærkes, at den situation, som en producent af C-sukker, hvis produktion er blevet gjort til genstand for svig, befinder sig i, ikke kan sammenlignes med den situation, som en producent, hvis C-sukker er blevet udført i overensstemmelse med de frister og betingelser, som er fastsat i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2670/81, befinder sig i.

76 Der er i øvrigt ingen forhold i de sagsakter, som er blevet fremlagt for Domstolen, som tyder på, at hvis en anden producent end Cosun havde befundet sig i samme situation, ville de nationale myndigheder have underrettet denne om, at der var iværksat en undersøgelse vedrørende dens medkontrahenter.

77 Det skal således fastslås, at den manglende mulighed for af billighedsgrunde at meddele fritagelse for eller godtgørelse af beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i

forordning nr. 2670/81, under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke udgør en tilsidesættelse af lighedsprincippet.

Om den påståede tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

78 Cosun har anført, at artikel 3 i forordning nr. 2670/81 er ugyldig på grund af en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, idet bestemmelsen ikke giver mulighed for at fritage for eller godtgøre de heri omhandlede beløb.

79 Der skal i denne forbindelse henvises til, at retssikkerhedsprincippet ifølge fast retspraksis er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som navnlig kræver, at en regulering er klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter og kan handle derefter (jf. navnlig dom af 13.2.1996, sag C-143/93, van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27, og af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 30). Det er bydende nødvendigt, at retssikkerhedsprincippet gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art (dom af 15.12.1987, sag 326/85, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 5091, præmis 24, og af 16.3.2006, sag C-94/05, Emsland-Stärke, Sml. I, s. 2619, præmis 43).

80 Desuden kan en sanktion, også selv om den ikke har karakter af straf, kun pålægges, hvis der foreligger en klar og utvetydig hjemmel (jf. navnlig dom af 25.9.1984, sag 117/83, Könecke, Sml. s. 3291, præmis 11, og af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 52, samt Emsland-Stärke-dommen, præmis 44).

81 Ved at fastsætte bestemmelser om opkrævning af et beløb i alle tilfælde bortset fra tilfælde af force majeure, hvor et parti C-sukker ikke er blevet udført i overensstemmelse med de betingelser og frister, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2670/81, udgør denne forordnings artikel 3 en klar og præcis bestemmelse.

82 Følgelig udgør den manglende mulighed for af billighedsgrunde at meddele fritagelse for eller godtgørelse af beløb, som skyldes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81, under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

Om den påståede tilsidesættelse af hævdet billighedsprincip

83 Cosun har endelig gjort gældende, at artikel 3 i forordning nr. 2670/81 ligeledes er ugyldig på grund af en tilsidesættelse af et hævdet billighedsprincip.

84 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ifølge Cosun består den hævdede tilsidesættelse i, at en importør såsom De Haan Beheer BV, som var omhandlet i De Haan-dommen, som skulle betale en toldskyld som følge af overtrædelser begået uden virksomhedens vidende, og som de nationale myndigheder bevidst havde ladet begå for bedre at kunne konfrontere de skyldige, kan opnå en fritagelse for denne gæld eller en godtgørelse af det betalte beløb, mens en producent af C-sukker, som befinder sig i samme særlige situation, ikke kan drage fordel af en sådan mulighed.

85 Det fremgår således, at det hævdede billighedsprincip, som Cosun har påberåbt sig, faktisk er sammenfaldende med lighedsprincippet, hvorom det allerede er fastslået i denne doms præmis 68-77, at grundforordningen og forordning nr. 2670/81 ikke tilsidesætter det.

86 Det følger heraf, at gennemgangen af det første spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af grundforordningen og forordning nr. 2670/81.

Om det andet spørgsmål

87 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

88 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelser af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Gennemgangen af det første spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om

den fælles markedsordning for sukker, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 305/91 af 4. februar 1991, og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3559/91 af 6. december 1991.

Underskrifter