ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

26 oktober 2006 *

In zaak C-248/04,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij beslissing van 9 juni 2004, ingekomen bij het Hof op 11 juni 2004, in de procedure

Koninklijke Coöperatie Cosun UA

tegen

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, J. N. Cunha Rodrigues en M. Ilešič (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: M. M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 maart 2006,

gelet op de opmerkingen van:

— Koninklijke Coöperatie Cosun UA, vertegenwoordigd door N. J. Helder en M. Slotboom, advocaten,

— de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, vertegenwoordigd door E. R. Kleijwegt als gemachtigde,

— het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster, C. M. Wissels en D. J. M. de Grave als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door F. Ruggeri Laderchi en B. Driessen, en vervolgens door B. Driessen en A. Gregorio Merino als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Nolin en X. Lewis als gemachtigden, bijgestaan door F. Tuytschaever, advocaat,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 mei 2006,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 305/91 van de Raad van 4 februari 1991 (PB L 37, blz. 1; hierna: „basisverordening"), en van verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker (PB L 262, blz. 14), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3559/91 van de Commissie van 6 december 1991 (PB L 336, blz. 26; hierna: „verordening nr. 2670/81").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Koninklijke Coöperatie Cosun UA (hierna: „Cosun"), een in Nederland gevestigde coöperatie, en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: „Minister"), vertegenwoordigd door het Hoofdproductschap Akkerbouw (hierna: „HPA"), over een krachtens artikel 26 van de basisverordening en artikel 3 van verordening nr. 2670/81 van Cosun gevorderd bedrag.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschappelijke ordening der markten in de suikersector

3 De basisverordening heeft tot doel om in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (hierna: „suiker-GMO") de producenten van basisproducten, zoals suikerfabrikanten, van de Europese Gemeenschap de

noodzakelijke waarborgen inzake werkgelegenheid en levensstandaard te blijven verzekeren en om de suikervoorziening voor alle consumenten tegen redelijke prijzen te verzekeren door stabilisatie van de suikermarkt.

4 Daartoe regelt zij de productie en de in- en uitvoer van suiker. Meer in het bijzonder stelt zij een productiequotaregeling in die volgens de vijftiende overweging van de considerans ervan een middel vormt om de producenten de communautaire prijzen en de afzet van hun producten te waarborgen.

5 In het kader van deze quotaregeling stelt artikel 24 van de basisverordening voor elk verkoopseizoen (dat loopt van 1 juli tot en met 30 juni van het volgende jaar) de basishoeveelheden A-suiker en B-suiker vast, die elke lidstaat over de producenten op zijn grondgebied moet verdelen. Elke suikerproducerende onderneming krijgt aldus per verkoopseizoen een A- en een B-quotum toebedeeld. Alle suiker die boven de A- en B-quota wordt geproduceerd, wordt C-suiker genoemd.

6 C-suiker komt niet in aanmerking voor de regeling inzake prijsondersteuning, noch voor de regeling inzake restituties bij uitvoer. Bovendien mag C-suiker niet op de interne markt worden afgezet, zodat hij buiten de Gemeenschap moet worden afgezet om op de wereldmarkt te worden verkocht. Artikel 26 van de basisverordening luidt in dit verband als volgt:

„1. [...] C-suiker die niet krachtens artikel 27 naar het volgende verkoopseizoen [...] wordt overgebracht [...] [kan] niet op de interne markt van de Gemeenschap worden afgezet en [moet] [...] vóór 1 januari volgend op het einde van het betrokken verkoopseizoen als zodanig worden uitgevoerd.

[...]

3. De uitvoeringsbepalingen van dit artikel worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 41.

Zij moeten met name inhouden dat een bedrag wordt geheven op in lid 1 bedoelde C-suiker [...] waarvan de uitvoer als zodanig binnen de gestelde termijn op een nader te bepalen datum niet is bewezen."

7 Artikel 27, lid 1, van de basisverordening bepaalt dat „iedere onderneming kan besluiten de productie van suiker boven het A-quotum geheel of gedeeltelijk over te brengen naar het volgende verkoopseizoen voor suiker voor rekening van de productie van dat verkoopseizoen".

8 Verordening nr. 2670/81, die is vastgesteld op basis van artikel 26, lid 3, van de basisverordening, bepaalt onder welke voorwaarden de uitvoer van C-suiker wordt geacht te hebben plaatsgevonden.

9 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2670/81 luidt:

„De in artikel 26, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1785/81 bedoelde uitvoer wordt geacht te hebben plaatsgevonden indien:

a) de C-suiker [...] is uitgevoerd uit de lidstaat op het grondgebied waarvan deze werd geproduceerd;

b) de betrokken aangifte ten uitvoer door de sub a bedoelde lidstaat wordt aanvaard vóór 1 januari volgende op het einde van het verkoopseizoen waarin de C-suiker [...] werd geproduceerd;

c) de C-suiker [...] ten laatste binnen een termijn van 60 dagen vanaf de sub b bedoelde datum het douanegebied van de Gemeenschap heeft verlaten;

d) het product zonder restitutie of heffing werd uitgevoerd uit de sub a bedoelde lidstaat [...]

Indien het geheel van de in de eerste alinea genoemde voorwaarden niet wordt vervuld, wordt, behalve in geval van overmacht, de betrokken hoeveelheid C-suiker [...] beschouwd als te zijn afgezet op de interne markt.

In geval van overmacht stelt de bevoegde instantie van de lidstaat op het grondgebied waarvan de C-suiker [...] werd geproduceerd de noodzakelijke maatregelen vast die met het oog op de door de belanghebbende aangevoerde omstandigheden moeten worden genomen."

10 De derde overweging van de considerans van verordening nr. 2670/81 vermeldt dat „voor de vaststelling van het in geval van afzet op de interne markt te heffen bedrag, de niet uitgevoerde C-suiker [...] op dezelfde voet moet worden behandeld als uit derde landen ingevoerde suiker" en „dat derhalve bij de vaststelling van dit bedrag rekening moet worden gehouden met enerzijds de hoogste invoerheffing voor suiker [...] van toepassing in de periode die het verkoopseizoen waarin de betrokken suiker [...] werd geproduceerd en de zes daaropvolgende maanden omvat, en anderzijds met een forfaitair bedrag vastgesteld op basis van de afzetkosten voor uit derde landen ingevoerde suiker".

11 Artikel 3 van verordening nr. 2670/81 luidt:

„1. Op de hoeveelheden die op de interne markt werden afgezet in de zin van artikel 1, lid 1, heft de betrokken lidstaat een bedrag dat gelijk is aan de som van:

a) voor C-suiker per 100 kilogram van de betrokken suiker:

— de hoogste invoerheffing die per 100 kilogram witte of ruwe suiker werd toegepast in de periode die het verkoopseizoen waarin de betrokken suiker werd geproduceerd en de daarop volgende zes maanden omvat,

en

— 1 [EUR];

[...]

4. Op de hoeveelheden C-suiker [...] die, vóór zij werden uitgevoerd, zijn vernietigd of beschadigd zonder dat zij konden worden gerecupereerd, onder omstandigheden die door de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat als geval van overmacht zijn erkend, wordt het in lid 1 bedoelde overeenkomstige bedrag niet geheven."

Douaneverordeningen

12 Artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB L 175, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3069/86 van de Raad van 7 oktober 1986 (PB L 286, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1430/79"), bepaalt:

„Tot terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten kan worden overgegaan in [...] bijzondere situaties [...] die het gevolg zijn van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de kant van de betrokkene inhouden.

De situaties waarin de eerste alinea kan worden toegepast, alsmede de daarbij in acht te nemen procedurevoorschriften, worden vastgesteld volgens de procedure [voor de vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen]. Aan de terugbetaling of de kwijtschelding kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden."

13 Ingevolge artikel 1, lid 2, sub a, van verordening nr. 1430/79 wordt onder „invoerrechten" verstaan „de douanerechten en heffingen van gelijke werking, alsmede de landbouwheffingen en andere belastingen bij invoer, vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of in het kader van de specifieke regelingen die uit hoofde van artikel 235 van het Verdrag van toepassing zijn op bepaalde door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen".

14 Artikel 4 van verordening (EEG) nr. 3799/86 van de Commissie van 12 december 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de artikelen 4 bis, 6 bis, 11 bis en 13 van verordening nr. 1430/79 (PB L 352, blz. 19), noemt bijzondere situaties die het gevolg zijn van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke

nalatigheid van de kant van de betrokkene inhouden, in de zin van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79. Ook andere feiten kunnen worden geacht dergelijke bijzondere situaties op te leveren, na een beoordeling per geval in het kader van een procedure waarbij het optreden van de Commissie van de Europese Gemeenschappen nodig is.

Hoofdgeding

15 Cosun, een in Nederland gevestigde coöperatie, heeft in de verkoopseizoenen 1991/1992 en 1992/1993 C-suiker geproduceerd. In 1993 heeft zij aan verschillende contractpartners een aantal partijen C-suiker verkocht, met het oog op uitvoer ervan naar Kroatië, Slovenië en Marokko.

16 Deze transacties hebben geleid tot fraude die buiten medeweten van Cosun door haar contractpartners werd gepleegd, en die met name bestond in een onjuiste afstempeling van de T5-documenten, die bedoeld zijn om te bewijzen dat de partijen C-suiker het grondgebied van de Europese Unie inderdaad hebben verlaten.

17 Naar de handelwijzen van deze contractpartners werd een onderzoek ingesteld door de bevoegde Nederlandse autoriteiten, die het HPA, de in Nederland bevoegde instantie voor de toepassing van de bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordeningen der markten, hadden ingelicht. Cosun daarentegen is in eerste instantie niet in kennis gesteld van dit onderzoek.

18 Bij besluit van 25 april 1994, gewijzigd bij besluit van 13 juni 1994, heeft het HPA op grond van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 van Cosun 6 250 856,78 NLG (2 836 515,14 EUR) gevorderd omdat zij niet had bewezen dat bepaalde partijen C-suiker het grondgebied van de Gemeenschap hadden verlaten.

19 Aangezien het HPA het door Cosun ingediende bezwaar had afgewezen, heeft zij tegen dat afwijzende besluit beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, en tevens op basis van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 bij het HPA een verzoek om kwijtschelding van het gevorderde bedrag ingediend.

20 Wat in de eerste plaats het verzoek om kwijtschelding betreft, de Nederlandse autoriteiten hebben dit, vergezeld van een positief advies, aan de Commissie gezonden, die bevoegd was om dat te onderzoeken. Bij beschikking REM 19/01 — tevens geïdentificeerd onder nummer C(2002) 1580 def. — van 2 mei 2002 heeft de Commissie dit verzoek niet-ontvankelijk verklaard. Cosun heeft daarop tegen deze beschikking bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen beroep tot nietigverklaring ingesteld. Bij arrest van 7 december 2004, Koninklijke Coöperatie Cosun/Commissie (T-240/02, Jurispr. blz. II-4237), heeft het Gerecht dit beroep ongegrond verklaard. De hogere voorziening van Cosun tegen dit arrest is bij arrest van heden, Koninklijke Coöperatie Cosun/Commissie (C-68/05 P, Jurispr. 2006, blz. I-10367), afgewezen.

21 Wat in de tweede plaats het bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven ingestelde beroep tegen het besluit van het HPA houdende afwijzing van het bezwaar van Cosun betreft, heeft deze rechter de behandeling van de zaak een eerste keer geschorst in afwachting van het arrest van het Hof van 7 september 1999, De Haan (C-61/98, Jurispr. blz. I-5003), gelet op de gelijkenissen tussen beide zaken.

22 In het arrest De Haan, waarin het om douanerechten ging, heeft het Hof voor recht verklaard dat het belang van een onderzoek door de nationale autoriteiten, wanneer degene die douanerechten verschuldigd is geen enkele manipulatie of nalatigheid valt te verwijten, en de betrokkene niet in kennis is gesteld van het verloop van het onderzoek, een bijzondere situatie kan opleveren in de zin van artikel 13 van verordening nr. 1430/79, wanneer de omstandigheid dat de nationale autoriteiten in het belang van het onderzoek weloverwogen hebben toegelaten dat overtredingen en onregelmatigheden werden begaan waardoor voor de aangever een douaneschuld is ontstaan, laatstbedoelde in een uitzonderlijke situatie brengt ten opzichte van andere marktdeelnemers die dezelfde werkzaamheid verrichten.

23 Nadat het hoofdgeding was hervat, wees het College van Beroep voor het bedrijfsleven verschillende door Cosun tot staving van haar beroep aangevoerde middelen van de hand. Het oordeelde in het bijzonder dat Cosun geen kans van slagen had met een beroep op overmacht, aangezien het feit dat een contractpartner zijn verplichtingen niet nakomt een bekend en niet abnormaal commercieel risico is.

24 Nu Cosun tevens heeft betoogd dat zij in een uitzonderlijke situatie is gebracht die een rechtvaardiging vormt voor kwijtschelding van de rechten overeenkomstig artikel 13 van verordening nr. 1430/79, heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven vastgesteld dat de situatie van Cosun feitelijk gezien geheel analoog is aan die van de vennootschap De Haan Beheer BV in de zaak waarin het arrest De Haan is gewezen.

25 Het College van Beroep voor het bedrijfsleven vraagt zich af of, indien de bevoegdheid om ingevolge artikel 13 van verordening nr. 1430/79 kwijtschelding van schulden te verlenen niet geldt voor een uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag, het feit dat er in de suiker-GMO geen grondslag is op basis waarvan een dergelijke kwijtschelding kan worden verleend, tot gevolg heeft dat de basisverordening en verordening nr. 2670/81 ongeldig zijn, en wat in een situatie zoals die van het hoofdgeding in voorkomend geval de gevolgen zijn van ongeldigheid van deze verordeningen.

26 In die omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Zijn, indien de kwijtscheldingsmogelijkheid op grond van artikel 13 van verordening (EEG) nr. 1430/79, thans vervangen door artikel 239 van [verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van] het communautair douanewetboek [(PB L 302, blz. 1)], niet van

toepassing is op [bedragen geheven] op C-suiker als in geding, verordening (EEG) nr. 1785/81 [...] en verordening (EEG) nr. 2670/81 [...], geheel of gedeeltelijk ongeldig in verband met het ontbreken van de mogelijkheid van terugbetaling of kwijtschelding van [bedragen geheven] op C-suiker om bepaalde redenen van billijkheid?

2) Zo ja, is de wettelijke verschuldigdheid aan [het bedrag geheven] op C-suiker ontvallen of kunnen de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat en/of de Commissie beslissen [dat bedrag op hoeveelheden C-suiker bedoeld in] artikel 3 van verordening (EEG) nr. 2670/81 [niet te heffen] wanneer [degene die dat bedrag verschuldigd is] geen enkele manipulatie of nalatigheid valt te verwijten die eraan kan hebben bijgedragen, dat door hem beoogde uitvoer van die hoeveelheden niet heeft plaats gevonden, en [diegene] in het belang van een onderzoek door de nationale autoriteiten naar overtredingen en onregelmatigheden niet in kennis is gesteld van bedoeld onderzoek?"

Overwegingen vooraf

27 De verwijzende rechter gaat ervan uit, enerzijds dat artikel 13 van verordening nr. 1430/79 niet van toepassing is op het uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigde bedrag, en anderzijds dat de basisverordening en verordening nr. 2670/81 buiten het geval van overmacht niet voorzien in de mogelijkheid van kwijtschelding of terugbetaling van een dergelijk bedrag.

28 Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten, moet vooraf worden nagegaan of een uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag buiten de

werkingssfeer van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 valt, en tevens of de basisverordening en verordening nr. 2670/81 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet voorzien in de mogelijkheid van kwijtschelding of terugbetaling van een dergelijk bedrag om verschillende redenen ontleend aan de billijkheid.

Uitlegging van artikel 13 van verordening nr. 1430/79

29 In de eerste plaats worden alle invoerrechten bedoeld in artikel 1, lid 2, sub a, van verordening nr. 1430/79, te weten respectievelijk douanerechten bij invoer en heffingen van gelijke werking als deze rechten, alsmede de landbouwheffingen en andere belastingen bij invoer, vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of in het kader van de specifieke regelingen die uit hoofde van artikel 235 van het EG-Verdrag (thans artikel 308 EG) van toepassing zijn op bepaalde door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen, geheven wegens overschrijding van de buitengrenzen van de Gemeenschap.

30 Dit geldt vanzelfsprekend voor douanerechten en heffingen van gelijke werking. Deze laatste bestaan immers uit elke eenzijdig opgelegde geldelijke last, ongeacht de benaming of de structuur ervan, die wegens grensoverschrijding over goederen wordt geheven en geen douanerecht stricto sensu is (zie met name arresten van 17 september 1997, UCAL, C-347/95, Jurispr. blz. I-4911, punt 18, en 8 juni 2006, Koornstra, C-517/04, Jurispr. blz. I-5051, punt 15).

31 Dit geldt eveneens voor landbouwheffingen bij invoer en andere belastingen bij invoer die worden geheven omdat landbouwproducten of bepaalde door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen de buitengrenzen van de Gemeenschap overschrijden.

32 Daarentegen wordt een uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag niet geheven omdat een hoeveelheid C-suiker de buitengrenzen van de Gemeenschap overschrijdt, maar integendeel omdat die hoeveelheid niet uit de Gemeenschap is uitgevoerd of omdat bij de uitvoer ervan de voorwaarden en termijnen van verordening nr. 2670/81 niet zijn nageleefd.

33 Een dergelijk bedrag komt dus met geen van de drie in artikel 1, lid 2, sub a, van verordening nr. 1430/79 genoemde categorieën overeen, en is derhalve geen invoerrecht in de zin van artikel 13 van die verordening.

34 In de tweede plaats kan met geen van de in die zin door Cosun, de Minister en de Nederlandse regering aangevoerde argumenten worden aangetoond dat de gemeenschapswetgever het uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigde bedrag voor de toepassing van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 heeft willen gelijkstellen met invoerrechten in de zin van artikel 1, lid 2, sub a, van die verordening.

35 Ten eerste worden met een dergelijk bedrag en met invoerrechten als bedoeld in artikel 1, lid 2, sub a, van verordening nr. 1430/79, niet dezelfde doelen nagestreefd.

36 In dit verband dient te worden vastgesteld dat de suiker-GMO hoofdzakelijk is gebaseerd op een prijsregeling (met de vaststelling van een richtprijs en van een interventieprijs), een regeling van het handelsverkeer met derde landen (die met name de inning van een heffing bij invoer uit die landen omvat), en een quotaregeling (die bestaat in de toekenning van productiequota en de vaststelling van de wijze waarop de buiten de quota geproduceerde suiker moet worden afgezet).

37 De aldus ingestelde maatregelen hebben alle tot uiteindelijk doel om de communautaire suikermarkt te stabiliseren, en bijgevolg om de noodzakelijke waarborgen inzake werkgelegenheid en levensstandaard van de communautaire producenten, alsmede de zekerheid van de suikervoorziening voor alle consumenten, te blijven garanderen.

38 Dit neemt niet weg dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen hun directe doelen. Zo volgt uit de vijfde overweging van de considerans van de basisverordening dat de regeling van het handelsverkeer met derde landen ertoe strekt te voorkomen dat de schommelingen van de wereldmarktprijzen voor suiker een terugslag hebben op de binnen de Gemeenschap toegepaste prijzen.

39 Dit is vanzelfsprekend niet het doel van de quotaregeling. In dit verband dient te worden beklemtoond dat, anders dan Cosun betoogt, dit doel niet is vermeld in de tiende overweging van de considerans van de basisverordening, waarin een rechtvaardiging wordt gegeven voor de noodzaak van de in artikel 22 van die verordening bedoelde maatregelen.

40 Volgens de vijftiende overweging van de considerans van de basisverordening zijn productiequota een middel om de producenten de communautaire prijzen en de afzet van hun producten te waarborgen. Wat bovendien meer in het bijzonder het uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigde bedrag betreft, deze bepaling is hoofdzakelijk ter afschrikking bedoeld, om de naleving te verzekeren van het verbod om — buiten de quota geproduceerde — C-suiker op de interne markt af te zetten.

41 Met invoerheffingen voor suiker uit derde landen worden dus niet dezelfde doelen nagestreefd als met het bedrag dat uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd is voor op de interne markt afgezette C-suiker.

42 Ten tweede volgt noch uit artikel 26 van de basisverordening noch uit de derde overweging van de considerans en artikel 3 van verordening nr. 2670/81 dat het de bedoeling van de gemeenschapswetgever was dat de importeur van suiker uit derde landen en de producent van op de interne markt afgezette C-suiker in dezelfde situatie zouden worden geplaatst.

43 Uit de derde overweging van de considerans en uit artikel 3 van verordening nr. 2670/81 blijkt immers duidelijk dat naar uit derde landen ingevoerde suiker slechts wordt verwezen met betrekking tot de wijze van berekening van het in dat artikel bedoelde bedrag. Deze bepaling zou in feite haar directe doel — te weten de naleving te verzekeren van het verbod om C-suiker op de interne markt af te zetten — niet bereiken, indien het economisch gezien interessanter zou zijn om C-suiker op de interne markt te kopen dan om suiker uit derde landen in te voeren. Daarentegen wordt in die overweging en in dat artikel niet gezinspeeld op de respectieve situatie van de suikerimporteurs en van de C-suikerproducenten.

44 De omstandigheid dat de invoerheffing voor suiker uit derde landen als grondslag dient voor de berekening van het ingevolge artikel 3 van verordening nr. 2670/81 geheven bedrag, kan geen rechtvaardiging vormen voor het gelijkstellen daarvan, aangezien deze wijze van berekening haar rechtvaardiging vindt in het streven om te verzekeren dat dit bedrag een afschrikkende werking heeft, zoals in het vorige punt van het onderhavige arrest is beklemtoond.

45 Wat artikel 26 van de basisverordening betreft, kan uit de bewoordingen daarvan niet worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever was om aan op de interne markt afgezette C-suiker de status toe te kennen van een uit derde landen ingevoerd product, nu dit artikel zich ertoe beperkt de afzet van C-suiker op de interne markt te verbieden.

46 Ten slotte is, ten derde, de omstandigheid dat landbouwheffingen bij invoer en de andere heffingen bij invoer als bedoeld in artikel 1, lid 2, sub a, van verordening

nr. 1439/79 enerzijds, en het uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigde bedrag anderzijds, deel uitmaken van de eigen middelen van de Gemeenschap, niet relevant om te bepalen of dat bedrag binnen de werkingssfeer van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 valt. De eigen middelen van de Gemeenschappen zijn immers samengesteld uit opbrengsten van zeer uiteenlopende aard waarvoor ook uiteenlopende regelingen gelden (zie bijvoorbeeld opbrengsten uit de belasting over de toegevoegde waarde).

47 De slotsom dient derhalve te luiden dat het uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigde bedrag niet binnen de werkingssfeer van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 valt.

48 In de derde plaats betogen Cosun en de Nederlandse regering onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 12 december 1985, Krohn (165/84, Jurispr. blz. 3997), echter dat rechtens de werkingssfeer van een verordening weliswaar daarin zelf wordt bepaald en in beginsel niet kan worden uitgebreid tot andere situaties dan die waarvoor zij is bedoeld, doch dat dit in bepaalde uitzonderingsgevallen anders kan liggen. Zo kunnen de marktdeelnemers met succes een beroep doen op overeenkomstige toepassing van een verordening die eigenlijk niet op hen van toepassing is, wanneer zij aantonen, dat de voor hen geldende regeling enerzijds in hoge mate overeenstemt met de regeling waarvan om overeenkomstige toepassing wordt verzocht, en anderzijds een leemte bevat die onverenigbaar is met een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht en die door deze overeenkomstige toepassing kan worden opgevuld.

49 Volgens Cosun en de Nederlandse regering is in casu aan de twee in deze rechtspraak genoemde criteria voldaan. Enerzijds verkeert op de interne markt afgezette C-suiker in dezelfde situatie als uit derde landen ingevoerde suiker. Anderzijds is het ontbreken van een mogelijkheid tot kwijtschelding, in bijzondere situaties en om redenen van billijkheid, van een uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag, terwijl deze mogelijkheid bij artikel 13 van verordening nr. 1430/79 wél is gegeven voor invoerrechten, in strijd met het gelijkheidsbeginsel alsmede, volgens Cosun, met een vermeend billijkheidsbeginsel.

50 In dit verband dient te worden vastgesteld dat in de zaak waarin voormeld arrest Krohn is gewezen, importeurs van maniok uit Thailand vorderden dat bepalingen van afgeleid recht die voor importeurs van maniok uit andere derde landen golden en die bedoeld waren om de gevolgen van een wijziging van de gemeenschapsregeling voor de toekenning van invoercertificaten voor maniok te compenseren, ook op hen zouden worden toegepast, omdat deze wijziging ongeacht het land van herkomst gold. In die omstandigheden heeft het Hof vastgesteld dat de importeurs van maniok uit Thailand en de importeurs van maniok uit andere derde landen zich in dezelfde situatie bevonden, en bijgevolg dat de juridische regeling die voor invoer van maniok uit Thailand gold, in hoge mate overeenstemde met die welke toen voor invoer van maniok uit andere derde landen gold.

51 Daarentegen bevindt een communautaire suikerproducent die een bedrag als bedoeld in artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd is, zich blijkens de punten 35 tot en met 46 van het onderhavige arrest niet in dezelfde situatie als een importeur van suiker uit derde landen die invoerrechten verschuldigd is. Vastgesteld moet dus worden dat deze twee categorieën marktdeelnemers niet onder in hoge mate overeenstemmende juridische regelingen vallen in de zin van de rechtspraak van voormeld arrest Krohn.

52 Artikel 13 van verordening nr. 1430/79 kan dus niet als grondslag dienen voor kwijtschelding of terugbetaling van een uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag.

Uitlegging van de basisverordening en van verordening nr. 2670/81

53 Noch de basisverordening noch verordening nr. 2670/81 staat de nationale of de communautaire autoriteiten toe om uit billijkheidsoverwegingen een uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag kwijt te schelden of terug te betalen.

54 Cosun betoogt echter in de eerste plaats dat artikel 3 van verordening nr. 2670/81, niettegenstaande de bewoordingen ervan, in het licht van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht moet worden uitgelegd, in die zin dat daarin is geregeld dat de bevoegde nationale autoriteiten in bijzondere omstandigheden zoals die van het hoofdgeding kwijtschelding om billijkheidsredenen mogen toekennen.

55 In dit verband heeft het Hof in het arrest van 19 februari 2004, British Sugar (C-329/01, Jurispr. blz. I-1899, punten 64-67), geoordeeld dat in omstandigheden als die van die zaak, waarin geen sprake was van een onrechtmatige handelwijze van het bevoegde nationale orgaan, noch dat orgaan noch de nationale rechters over een discretionaire bevoegdheid beschikken om het krachtens artikel 3 van verordening nr. 2670/81 te heffen bedrag te verminderen.

56 Zij beschikken dus a fortiori niet over de bevoegdheid om in soortgelijke omstandigheden om billijkheidsredenen kwijtschelding of terugbetaling van een dergelijk bedrag toe te kennen.

57 Welnu, in een situatie als die van het hoofdgeding kan de nationale autoriteiten geen enkele onrechtmatige handelwijze worden verweten.

58 Indien de bevoegde nationale autoriteiten de producent in kennis stellen van mogelijke fraude door de contractpartners die hij met de uitvoer van partijen C-suiker heeft belast, kan hij weliswaar de noodzakelijke maatregelen nemen om het ontstaan van de belastingschuld te voorkomen, althans het groter worden ervan te verhinderen of te beperken.

59 Niettemin kan het belang van een onderzoek dat erop gericht is, de daders of medeplichtigen van gepleegde of voorgenomen fraude te identificeren of aan te houden, stellig rechtvaardigen, dat de voornaamste belanghebbende weloverwogen niet in kennis wordt gesteld van alle of van bepaalde onderzoeksresultaten, ook wanneer hij geenszins bij de frauduleuze handelingen betrokken was (zie in die zin voormeld arrest De Haan, punt 32).

60 Aldus bestaat er geen verplichting voor de bevoegde nationale autoriteiten die zijn ingelicht over een mogelijke fraude die erin bestaat dat C-suiker waarvoor aangifte ten uitvoer was gedaan, op de interne markt wordt afgezet, om de producent ervan in kennis te stellen dat hij uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 een bedrag verschuldigd kan worden, ook wanneer hij geenszins bij de frauduleuze handelingen betrokken was (zie naar analogie arrest De Haan, reeds aangehaald, punt 36).

61 In de tweede plaats heeft Cosun ter terechtzitting betoogd dat het gemeenschapsrecht zich er overeenkomstig het arrest van 27 mei 1993, Peter (C-290/91, Jurispr. blz. I-2981), niet tegen verzet dat op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een billijkheidsbeginsel van nationaal recht wordt toegepast, zolang een dergelijke toepassing niet leidt tot discriminatie tussen marktdeelnemers en de uitvoering van het gemeenschapsregeling niet praktisch onmogelijk maakt. Volgens Cosun moesten de Nederlandse autoriteiten in het hoofdgeding kwijtschelding van het betrokken bedrag toekennen.

62 In dit verband dient te worden vastgesteld dat volgens Cosun iedere C-suikerproducent in dezelfde objectieve feitelijke omstandigheden — die zich kenmerken door het feit dat de nationale autoriteiten fraude, die erin bestond dat C-suiker waarvoor aangifte ten uitvoer was gedaan, op de interne markt werd afgezet, hebben laten begaan zonder de producent te waarschuwen, hoewel hij geenszins bij de frauduleuze handelingen betrokken was — recht moet hebben op een dergelijke kwijtschelding.

63 Volgens vaste rechtspraak kent het gemeenschapsrecht echter geen rechtsgrondslag die vrijstelling van door het gemeenschapsrecht ingevoerde heffingen om redenen van billijkheid mogelijk maakt (arresten van 28 juni 1977, Balkan-Import-Export, 118/76, Jurispr. blz. 1177, punten 7, 8 en 10; 14 november 1985, Neumann, 299/84, Jurispr. blz. 3663, punt 24, en 28 juni 1990, Hoche, C-174/89, Jurispr. blz. I-2681, punt 31). Onverminderd de door de gemeenschapswetgever uitdrukkelijk voorziene bijzondere gevallen (zie bijvoorbeeld arrest van 26 november 1996, T. Port. C-68/95, Jurispr. blz. I-6065, punten 42 en 43), kent het gemeenschapsrecht bovendien geen algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk een geldende gemeenschapsbepaling door een nationale instantie niet mag worden toegepast wanneer die bepaling voor de betrokkene een hardheid meebrengt die de gemeenschapswetgever zeker zou hebben trachten te vermijden, indien hij bij de vaststelling van de bepaling aan dat geval had gedacht (reeds aangehaalde arresten Neumann, punt 33, en Hoche, punt 31).

64 De billijkheid vormt dus geen grond voor een afwijking van de toepassing van de gemeenschapsbepalingen, behalve in de in de betrokken regeling voorziene gevallen of wanneer de regeling zelf ongeldig wordt verklaard (arrest van 29 september 1998, First City Trading e.a., C-263/97, Jurispr. blz. I-5537, punt 48).

65 Welnu, de gemeenschapswetgever heeft de nationale autoriteiten niet de mogelijkheid gegeven om een uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag uit billijkheidsoverwegingen kwijt te schelden of terug te betalen.

66 Bijgevolg moeten de basisverordening en verordening nr. 2670/81 aldus worden uitgelegd dat zij buiten het geval van overmacht niet toestaan dat kwijtschelding of terugbetaling van een dergelijk bedrag wordt toegekend.

Eerste vraag

67 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de basisverordening en verordening nr. 2670/81 vanwege het ontbreken van de mogelijkheid van kwijtschelding of terugbetaling van een uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag om verschillende redenen van billijkheid, ongeldig zijn wegens strijd met het gelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel alsmede met de billijkheid.

Gestelde schending van het gelijkheidsbeginsel

68 Cosun, de Minister en de Nederlandse regering betogen dat op de interne markt afgezette C-suiker in dezelfde situatie verkeert als uit derde landen ingevoerde suiker, en dus op dezelfde wijze moet worden behandeld. Bijgevolg is het in strijd met het gelijkheidsbeginsel dat een importeur van suiker uit derde landen die in een bijzondere situatie in de zin van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 wordt gebracht, ingevolge dit artikel recht heeft op kwijtschelding van rechten, terwijl een dergelijke mogelijkheid niet bestaat voor een C-suikerproducent die in dezelfde bijzondere situatie wordt gebracht.

69 Cosun, de Minister en de Nederlandse regering menen dus dat het ontbreken van de mogelijkheid om in bijzondere situaties om redenen van billijkheid een uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag kwijt te schelden, tot gedeeltelijke ongeldigheid van deze verordening leidt omdat deze leemte in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Volgens de Minister en de Nederlandse regering is ook de basisverordening om dezelfde reden gedeeltelijk ongeldig.

70 Tijdens de pleidooien heeft Cosun voorts betoogd dat artikel 3 van verordening nr. 2670/81 een schending vormt van artikel 40, lid 3, tweede alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG). Vanwege het zwijgen van de Nederlandse autoriteiten heeft Cosun de betrokken hoeveelheden C-suiker in 1993 niet kunnen uitvoeren en evenmin naar het volgende verkoopseizoen kunnen overbrengen, terwijl de andere C-suikerproducenten wel een dergelijke keuze hebben kunnen maken en aldus hebben kunnen voorkomen dat zij verplicht zouden zijn ingevolge artikel 3 van verordening nr. 2670/81 een bedrag te betalen. Cosun was dus in strijd met het in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag neergelegde verbod van elke discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap in een bijzondere situatie geplaatst ten opzichte van de andere marktdeelnemers in dezelfde sector.

71 De Raad van de Europese Unie staat op het standpunt dat het feit dat de regeling betreffende de suiker-GMO geen algemene billijkheidsclausule bevat die vergelijkbaar is met die welke de douaneregeling kent en die in artikel 13 van verordening nr. 1430/79 is opgenomen, geen schending van het discriminatieverbod vormt, omdat de douanevoorschriften en de voorschriften van de suiker-GMO voor verschillende sectoren gelden en omdat de afwijkingen waarin zij eventueel voorzien, verschillende verplichtingen in een uit juridisch oogpunt zeer verschillende context betreffen.

72 In dit verband zij in herinnering gebracht, enerzijds dat de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling en van non-discriminatie vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (zie met name arresten van 17 oktober 1995, Fishermen's Organisations e.a., C-44/94, Jurispr. blz. I-3115, punt 46, alsmede van 30 maart 2006, Spanje/Raad, C-87/03 en C-100/03, Jurispr. blz. I-2915, punt 48), en anderzijds dat artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag, dat in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid discriminatie verbiedt, slechts de specifieke uitdrukking van dat beginsel is (zie met name arrest van 13 april 2000, Karlsson e.a., C-292/97, Jurispr. blz. I-2737, punt 39).

73 Wat in de eerste plaats de vermeende discriminatie van een C-suikerproducent, zoals Cosun, ten opzichte van importeurs van suiker uit derde landen betreft, kan worden volstaan met vast te stellen dat deze bewering op de zienswijze berust dat op de interne markt afgezette C-suiker wordt gelijkgesteld met ingevoerde suiker en op gelijke wijze moet worden behandeld.

74 Om de in de punten 35 tot en met 46 van het onderhavige arrest reeds uiteengezette redenen is een dergelijke zienswijze echter onjuist.

75 Wat in de tweede plaats de vermeende discriminatie van een producent zoals Cosun ten opzichte van de andere communautaire suikerproducenten betreft, dient te worden vastgesteld dat de situatie van een C-suikerproducent wiens productie tot frauduleuze handelingen leidt, niet kan worden vergeleken met de situatie van een producent wiens C-suiker binnen de bij artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2670/81 gestelde termijnen en voorwaarden is uitgevoerd.

76 Bovendien doet niets in het aan het Hof overgelegde dossier veronderstellen dat indien een andere producent dan Cosun zich in dezelfde situatie had bevonden, de nationale autoriteiten hem zouden hebben gewaarschuwd dat er een onderzoek naar zijn contractpartners gaande was.

77 Bijgevolg dient de slotsom te luiden dat het ontbreken van de mogelijkheid om in omstandigheden zoals die van het hoofdgeding een uit hoofde van artikel 3 van

verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag om redenen van billijkheid kwijt te schelden of terug te betalen, geen schending van het gelijkheidsbeginsel vormt.

Gestelde schending van het rechtszekerheidsbeginsel

78 Cosun voert tevens aan dat artikel 3 van verordening nr. 2670/81 ongeldig is wegens schending van het rechtszekerheidsbeginsel, omdat dit artikel niet de mogelijkheid biedt om kwijtschelding of terugbetaling van het daarin voorziene bedrag toe te kennen.

79 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak het rechtszekerheidsbeginsel een fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht is, dat meer in het bijzonder verlangt, dat een regeling duidelijk en nauwkeurig omschreven is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (zie met name arresten van 13 februari 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Jurispr. blz. I-431, punt 27, en 14 april 2005, België/Commissie, C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 30). Die rechtszekerheid is in het bijzonder een dwingend vereiste in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben (arresten van 15 december 1987, Nederland/Commissie, 326/85, Jurispr. blz. 5091, punt 24, en 16 maart 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, Jurispr. blz. I-2619, punt 43).

80 Voorts kunnen — al dan niet strafrechtelijke — sancties slechts worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat (zie met name arresten van 25 september 1984, Könecke, 117/83, Jurispr. blz. 3291, punt 11; 11 juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Jurispr. blz. I-6453, punt 52, en arrest Emsland-Stärke, reeds aangehaald, punt 44).

81 Door te bepalen dat een bedrag wordt geheven in alle gevallen, behalve indien er sprake is van overmacht, waarin een partij C-suiker niet volgens de voorwaarden en termijnen van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2670/81 is uitgevoerd, vormt artikel 3 van deze verordening een duidelijke en nauwkeurige bepaling.

82 Bijgevolg vormt het ontbreken van de mogelijkheid om in omstandigheden zoals die van het hoofdgeding een uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 verschuldigd bedrag om redenen van billijkheid kwijt te schelden of terug te betalen, geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

Gestelde schending van een vermeend billijkheidsbeginsel

83 Cosun betoogt ten slotte dat artikel 3 van verordening nr. 2670/81 tevens ongeldig is wegens schending van een vermeend billijkheidsbeginsel.

84 Volgens Cosun vloeit de gestelde schending voort uit het feit dat een importeur, zoals De Haan Beheer BV, waarover voormeld arrest De Haan gaat, die een douaneschuld heeft ten gevolge van overtredingen die buiten zijn medeweten zijn begaan, en die de nationale autoriteiten weloverwogen hebben laten plegen om de schuldigen beter te kunnen ontmaskeren, recht heeft op kwijtschelding van deze schuld of op terugbetaling van de betaalde sommen, terwijl een C-suikerproducent die in dezelfde bijzondere situatie is geplaatst, een dergelijke mogelijkheid niet heeft.

85 Aldus blijkt dat het vermeende billijkheidsbeginsel dat Cosun aanvoert, in feite samenvalt met het gelijkheidsbeginsel, ten aanzien waarvan in de punten 68 tot en met 77 van het onderhavige arrest is vastgesteld, dat de basisverordening en verordening nr. 2670/81 dit niet schenden.

86 Bijgevolg is bij onderzoek van de eerste vraag niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de basisverordening en van verordening nr. 2670/81 kunnen aantasten.

Tweede vraag

87 Gelet op het antwoord op de eerste vraag behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

88 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de eerste vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van verordening (EEG) nr. 1785/81

van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 305/91 van de Raad van 4 februari 1991, en van verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3559/91 van de Commissie van 6 december 1991.

ondertekeningen