DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 26 oktober 2006 *

I mål C-248/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederländerna), genom beslut av den 9 juni 2004 som inkom till domstolen den 11 juni 2004, i målet

Koninklijke Coöperatie Cosun UA

mot

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna J.N. Cunha Rodrigues och M. Ilešič (referent),

* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: C. Stix-Hackl,
justitiesekreterare: förste handläggaren M.M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 mars 2006,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Koninklijke Coöperatie Cosun UA, genom N.J. Helder och M. Slotboom, advocaten,

— Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, genom E.R. Kleijwegt, i egenskap av ombud,

— Konungariket Nederländerna, genom H.G. Sevenster, C.M. Wissels och D.J.M. de Grave, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom F. Ruggeri Laderchi och B. Driessen, därefter av B. Driessen och A. Gregorio Merino, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Nolin och X. Lewis, båda i egenskap av ombud, biträdda av F. Tuytschaever, advocaat,

och efter att den 16 maj 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 305/91 av den 4 februari 1991 (EGT L 37, s. 1; svensk specialutgåva, tillägg, s. 7) (nedan kallad grundförordningen) och 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), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 3559/91 av den 6 december 1991 (EGT L 336, s. 26; svensk specialutgåva, område 3, volym 39, s. 192) (nedan kallad förordning nr 2670/81).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Koninklijke Coöperatie Cosun UA (nedan kallat Cosun), som är ett kooperativ med säte i Nederländerna, och Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (det nederländska ministeriet för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet, nedan kallat ministeriet), som företräds av Hoofdproductschap Akkerbouw (nedan kallat HPA), avseende ett belopp som Cosun påförts med tillämpning av artiklarna 26 i grundförordningen och 3 i förordning nr 2670/81.

Tillämpliga bestämmelser

Den gemensamma organisationen av marknaden för socker

3 Grundförordningen har till syfte att inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker, bibehålla nödvändiga garantier vad gäller sysselsättning och levnadsstandard för dem som tillverkar basprodukter, såsom

sockertillverkare inom Europeiska gemenskapen, och att säkerställa att konsumenterna har tillgång till socker till rimliga priser, genom att stabilisera marknaden för socker.

4 I förordningen regleras i detta syfte produktion, import och export av socker. I förordningen föreskrivs särskilt ett system med produktionskvotering som, enligt femtonde skälet, utgör ett medel att garantera producenterna gemenskapspriser och avsättning för sin produktion.

5 Inom ramen för detta system med produktionskvotering fastställs det i artikel 24 i grundförordningen för varje regleringsår (närmare bestämt för tiden mellan den 1 juli ett år och den 30 juni påföljande år) baskvoter för A-socker och B-socker, som det ankommer på varje medlemsstat att fördela mellan de sockerproducenter som finns i landet. Producentföretagen tilldelas på så sätt en A-kvot och en B-kvot för varje regleringsår. Allt socker som produceras utöver A- och B-kvoterna benämns C-socker.

6 C-sockret omfattas varken av prisstödssystemet eller av exportbidragssystemet. C-sockret får inte heller avsättas på den inre marknaden utan måste avsättas utanför gemenskapen för att säljas på världsmarknaden. I detta hänseende föreskrivs följande i artikel 26 i grundförordningen:

”1. ... C-socker som inte överförs med stöd av bestämmelserna i artikel 27 ... [får] inte avsättas på gemenskapens inre marknad utan måste exporteras i obearbetat skick före den 1 januari efter utgången av det aktuella regleringsåret.

...

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

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."

7 Enligt artikel 27.1 i grundförordningen får "[v]art och ett av företagen ... besluta att helt eller delvis överföra den mängd socker som företaget tillverkar utöver sin A-kvot till påföljande regleringsår, varvid denna tillverkning skall räknas som en del av det årets produktion".

8 Förordning nr 2670/81 antogs med stöd av artikel 26.3 i grundförordningen. I förordning nr 2670/81 anges under vilka villkor C-socker anses ha exporterats.

9 Artikel 1.1 i denna förordning har följande lydelse:

"Den export som avses i artikel 26.1 i förordning (EEG) nr 1785/81 skall anses ha ägt rum om

a) C-sockret ... har exporterats från den medlemsstat inom vars territorium produktionen ägt rum,

b) den aktuella exportdeklarationen har godkänts i den medlemsstat som avses i a före den 1 januari efter utgången av det regleringsår då C-sockret ... producerades,

c) C-sockret ... har lämnat gemenskapens tullområde senast 60 dagar efter den 1 januari som anges i b,

d) produkten har exporterats från den medlemsstat som avses i a, utan exportbidrag eller exportavgift ...

Om inte samtliga villkor i första stycket är uppfyllda skall den aktuella kvantiteten C-socker ... bortsett från fall av force majeure, anses ha blivit avsatt på den inre marknaden.

I händelse av force majeure skall den behöriga myndigheten i den medlemsstat inom vars territorium C-sockret ... producerats vidta de åtgärder som behövs med beaktande av de omständigheter som åberopas av den berörda parten."

10 Enligt tredje skälet i förordning nr 2670/81 är det "[n]är en avgift skall tas ut för produkter som avsätts på den inre marknaden ... nödvändigt att jämställa C-socker ... som inte har exporterats med socker ... importerat från icke-medlemsländer" och "[f]ör att uppnå detta bör avgiften bestämmas med hänsyn till det högsta belopp som tillämpats vad gäller importavgiften för socker ... , under en period som omfattar det regleringsår under vilket sockret ... i fråga har producerats samt de nästföljande sex månaderna, och med hänsyn till en fast avgift som bestämts på grundval av omkostnader för avsättning av socker som har importerats från icke-medlemsländer".

11 I artikel 3 i förordning nr 2670/81 föreskrivs följande:

"1. Den berörda medlemsstaten skall, för de kvantiteter som enligt innebörden i artikel 1.1 har avsatts på den inre marknaden, påföra en avgift som skall vara lika med summan av

a) för C-socker, per 100 kg,

— den högsta importavgift som gäller för 100 kg vitsocker eller, alltefter omständigheterna, råsocker under den period som omfattar det regleringsår under vilket sockret i fråga producerades samt de nästföljande sex månaderna,

och

— 1 [euro],

...

4. När det gäller kvantiteter C-socker ... som före export har förstörts eller skadats utan att kunna återvinnas, under omständigheter som av den behöriga myndigheten i den aktuella medlemsstaten godkänts som ett fall av force majeure, skall motsvarande avgift som avses i punkt 1 inte utkrävas."

Tullagstiftningen

12 I artikel 13.1 i rådets förordning (EEG) nr 1430/79 av den 2 juli 1979 om återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar (EGT L 175, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3069/86 av den 7 oktober 1986 (EGT L 286, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1430/79), föreskrivs följande:

"Importtullar får återbetalas eller efterges i särskilda situationer ... till följd av omständigheter vid vilka varken bedrägeri eller uppenbar försumlighet kan tillskrivas den person som det gäller.

De fall där första stycket kan tillämpas samt de förfaranderegler som skall följas i detta syfte skall bestämmas enligt det förfarande som föreskrivs [för antagande av tillämpningsföreskrifter]. Återbetalningen och eftergiften kan förenas med särskilda villkor."

13 Enligt artikel 1.2 a i förordning nr 1430/79 skall med importtullar förstås "tullar och avgifter med motsvarande verkan samt jordbruksavgifter och andra avgifter vid import som fastställts inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken eller enligt de särskilda ordningar som enligt artikel 235 i fördraget är tillämpliga på vissa varor som tillverkats genom bearbetning av jordbruksprodukter".

14 I artikel 4 i kommissionens förordning (EEG) nr 3799/86 av den 12 december 1986 om fastställande av tillämpningsföreskrifter till artiklarna 4a, 6a, 11a och 13 i förordning nr 1430/79 (EGT L 352, s. 19) görs en uppräkning av särskilda situationer, i den mening som avses i artikel 13.1 i förordning nr 1430/79, som anses

ha uppstått till följd av omständigheter under vilka varken bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga. Även andra omständigheter kan medföra att det föreligger en sådan särskild situation, men detta skall bedömas från fall till fall och inom ramen för ett förfarande som kräver Europeiska gemenskapernas kommissions medverkan.

Målet vid den nationella domstolen

15 Cosun, som är ett kooperativ med säte i Nederländerna, producerade C-socker under regleringsåren 1991/1992 och 1992/1993. År 1993 sålde Cosun ett antal partier av C-socker till olika samarbetspartners för export till Kroatien, Slovenien och Marocko.

16 Cosuns samarbetspartners ägnade sig härvid, utan Cosuns vetskap, åt olika bedrägerier, bland annat genom felaktiga stämplingar av T5-dokument, i syfte att styrka att partierna av C-socker hade lämnat gemenskapens territorium.

17 De nederländska myndigheterna inledde en undersökning rörande Cosuns samarbetspartners beteende och underrättade även HPA, vilket är behörig instans i Nederländerna vad gäller bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden. Cosun underrättades däremot till en början inte om denna undersökning.

18 HPA begärde genom beslut av den 25 april 1994, vilket ändrats genom beslut av den 13 juni 1994, och med tillämpning av artikel 3 i förordning nr 2670/81, 6 250 856,78 NLG (2 836 515,14 euro) från Cosun, på grund av att detta inte hade styrkt att vissa partier av C-socker hade lämnat gemenskapens territorium.

19 HPA avslog Cosuns begäran om omprövning, varför kooperativet dels överklagade detta avslagsbeslut till College van Beroep voor het bedrijfsleven, dels med stöd av artikel 13 i förordning nr 1430/79 begärde eftergift för denna avgift vid HPA.

20 De nederländska myndigheterna vidarebefordrade begäran om eftergift till kommissionen, som var behörig att ta ställning till denna, varvid de angav att de tillstyrkte denna begäran. Kommissionen förklarade i sitt beslut REM 19/01 — även betecknad som K(2002) 1580 slutlig — av den 2 maj 2002 att denna begäran inte kunde bifallas. Cosun väckte då talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt. Förstainstansrätten ogillade denna talan genom dom av den 7 december 2004 i mål T-240/02, Koninklijke Coöperatie Cosun mot kommissionen (REG 2004, s. II-4237). Domstolen har i dom meddelad i dag ogillat Cosuns överklagande av denna dom i mål C-68/05 P, Koninklijke Coöperatie Cosun mot kommissionen (REG 2006, s. I-10367).

21 College van Beroep voor het bedrijfsleven beslutade, vad avser överklagandet av HPA:s beslut att avslå Cosuns begäran om omprövning, att vilandeförklara målet i avvaktan på domstolens dom av den 7 september 1999 i mål C-61/98, De Haan (REG 1999, s. I-5003), på grund av att de två målen liknar varandra.

22 Domstolen ansåg i sin dom i det ovannämnda målet De Haan, vilket rörde tull, att behovet av att de nationella myndigheterna gör en skyndsam undersökning när varken bedrägeri eller försumlighet kan tillskrivas tullgäldenären och denne inte har underrättats om undersökningens genomförande kan medföra att en särskild situation, i den mening som avses i artikel 13 i förordning nr 1430/79, föreligger då det förhållandet att de nationella myndigheterna i undersökningens intresse medvetet låter överträdelser och oegentligheter begås, och på så sätt låter en tullskuld uppkomma för den huvudansvarige, försätter denne sistnämnde i en undantagssituation jämfört med övriga aktörer som bedriver samma verksamhet.

23 När College van Beroep voor het bedrijfsleven återupptog förfarandet avfärdade den vissa av Cosuns grunder för överklagandet. College ansåg särskilt att Cosun inte kunde åberopa force majeure, eftersom risken att en samarbetspartner inte uppfyller sina skyldigheter inte är en okänd och onormal risk i affärslivet.

24 Cosun hade även gjort gällande att kooperativet befann sig i en särskild situation som kunde utgöra grund för tulleftergift enligt artikel 13 i förordning nr 1430/79. College van Beroep voor het bedrijfsleven fann att Cosuns situation var helt analog med den som gällde för bolaget De Haan Beheer BV i det ovannämnda målet De Haan, vad gäller de faktiska omständigheterna.

25 College van Beroep voor het bedrijfsleven ställde sig frågan — för det fall möjligheten till skuldeftergift enligt artikel 13 i förordning nr 1430/79 inte är tillämplig vad avser den avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 — huruvida omständigheten att det i den gemensamma organisationen av marknaden för socker inte föreskrivs någon giltig grund för att bevilja sådan eftergift gör att grundförordningen och förordning nr 2670/81 är ogiltiga i detta avseende och, om så är fallet, vilka följder en sådan ogiltighet får i ett fall av det slag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

26 College van Beroep voor het bedrijfsleven beslutade därför att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Om möjligheten till eftergift enligt artikel 13 i förordning (EEG) nr 1430/79, numera ersatt av artikel 239 i [rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4)] ..., inte är tillämplig på

sådana avgifter för C-socker som är i fråga i det förevarande målet, är då ... förordning (EEG) nr 1785/81 ... och ... förordning (EEG) nr 2670/81 ... helt eller delvis ogiltiga, eftersom det inte är möjligt att av skälighetshänsyn återbetala eller efterge avgiften för C-socker?

2) Om svaret är jakande, bortfaller då skyldigheten att betala avgiften för C-socker eller kan de behöriga myndigheterna i medlemsstaten och/eller kommissionen besluta om att undanta vissa kvantiteter C-socker från [avgift] med stöd av artikel 3 i förordning (EEG) nr 2670/81, när den avgiftsskyldige inte kan tillskrivas bedrägeri eller försumlighet som kan ha bidragit till att den av honom avsedda exporten av dessa kvantiteter inte skedde och där den avgiftsskyldige av utredningsskäl har undanhållits information om en utredning beträffande överträdelser och oegentligheter som utförs av en nationell myndighet?"

Inledande anmärkningar

27 Domstolen konstaterar att den nationella domstolen utgår ifrån dels att artikel 13 i förordning nr 1430/79 inte är tillämplig på en avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81, dels att en sådan avgift enligt grundförordningen och förordning nr 2670/81 endast får efterges eller återbetalas i fall av force majeure.

28 För att ge ett användbart svar, så att den hänskjutande domstolen skall kunna avgöra det mål som är anhängigt vid den, kommer domstolen att inledningsvis undersöka huruvida en avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 ligger

utanför tillämpningsområdet för artikel 13 i förordning nr 1430/79 och huruvida grundförordningen och förordning nr 2670/81 skall tolkas så, att eftergift eller återbetalning av en sådan avgift av billighetsskäl inte är möjlig enligt samma bestämmelser.

Tolkningen av artikel 13 i förordning nr 1430/79

29 Domstolen vill för det första erinra om att samtliga former av importavgifter som avses i artikel 1.2 a i förordning nr 1430/79, det vill säga importtull, tullar och avgifter med motsvarande verkan samt jordbruksavgifter och andra avgifter vid import som fastställts inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken eller enligt de särskilda ordningar som enligt artikel 235 i EG-fördraget (nu artikel 308 EG) är tillämpliga på vissa varor som tillverkats genom bearbetning av jordbruksprodukter, skall tas ut på grund av att varorna passerar gemenskapens yttre gränser.

30 Så är uppenbarligen fallet med importtull och tullar och avgifter med motsvarande verkan, varvid de sistnämnda förstås som varje avgift, oavsett benämning eller utformning, som åläggs ensidigt och som tas ut på varor på grund av att dessa passerar en gräns, om det inte är fråga om en tull i egentlig mening (se, bland annat, dom av den 17 september 1997 i mål C-347/95, UCAL, REG 1997, s. I-4911, punkt 18, och av den 8 juni 2006 i mål C-517/04, Koornstra, REG 2006, s. I-5015, punkt 15).

31 Så är även fallet med jordbruksavgifter vid import och andra avgifter vid import som tas ut på grund av att jordbruksprodukter eller vissa varor som tillverkats genom bearbetning av jordbruksprodukter passerar gemenskapens yttre gränser.

32 En avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 tas inte ut på grund av att ett parti C-socker passerar gemenskapens yttre gränser utan tvärtom på grund av att detta parti inte har exporterats från gemenskapen eller på grund av att exporten inte har skett i enlighet med de villkor och tidsfrister som fastställts i förordning nr 2670/81.

33 En sådan avgift omfattas därmed inte av någon av de tre kategorier som anges i artikel 1.2 a i förordning nr 1430/79 och ingår således inte i begreppet importtull, i den mening som avses i artikel 13 i samma förordning.

34 För det andra finns det inget i de argument som Cosun, det nederländska ministeriet och den nederländska regeringen har anfört som övertygar domstolen om att gemenskapslagstiftaren har velat jämställa avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 med importtull, i den mening som avses i artikel 1.2 a i förordning nr 1430/79, vid tillämpning av artikel 13 i sistnämnda förordning.

35 För det första har en sådan avgift inte samma syfte som de importtullar som avses i artikel 1.2 a i förordning nr 1430/79.

36 Domstolen vill härvid anmärka att den gemensamma organisationen av marknaden för socker i huvudsak grundar sig på en prisreglering (där det bland annat fastställs riktpriser och interventionspriser), en ordning för handel med tredjeland (i vilken det bland annat ingår uppbörd av en importavgift på varor från tredjeland) och ett system med kvoter (där produktionskvoter tilldelas och det fastställs hur socker utöver kvoterna skall behandlas).

37 Dessa åtgärder har alla till slutligt syfte att stabilisera gemenskapsmarknaden för socker och därmed bibehålla nödvändiga garantier vad gäller sysselsättning och levnadsstandard för gemenskapsproducenterna och att säkerställa att samtliga konsumenter har tillgång till socker.

38 De omedelbara syftena är dock helt väsenskilda. Det framgår av femte skälet till grundförordningen att systemet för handel med tredjeland syftar till att undvika att prissvängningar på världsmarknaden påverkar de priser som gäller för socker inom gemenskapen.

39 Så är inte fallet med kvotsystemet. Domstolen vill härvid understryka att detta syfte, tvärtemot vad Cosun har hävdat, inte anges i tionde skälet till grundförordningen, vilket skäl i stället förklarar varför åtgärderna i artikel 22 i nämnda förordning är nödvändiga.

40 Enligt ordalydelsen i femtonde skälet till grundförordningen är produktionskvoterna ett medel för att garantera producenterna gemenskapspriser och avsättning för sin produktion. Dessutom skall det anmärkas att vad gäller just den avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81, har denna bestämmelse i huvudsak ett avskräckande syfte, nämligen att se till att förbudet mot att C-socker — som ingår i produktion som överstiger kvoterna — avsätts på den inre marknaden respekteras.

41 Importavgifter på socker från tredjeland och den avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 för C-socker som avsätts på den inre marknaden har således inte samma syfte.

42 För det andra följer det varken av artikel 26 i grundförordningen eller av tredje skälet och artikel 3 i förordning nr 2670/81 att gemenskapslagstiftaren har önskat att den som importerar socker från tredjeland skall jämställas med den som producerar C-socker som avsätts på den inre marknaden.

43 Det framgår nämligen tydligt av tredje skälet och artikel 3 i förordning nr 2670/81 att hänvisningen till socker som importeras från tredjeland endast rör hur den avgift som föreskrivs i nämnda artikel skall beräknas. Denna bestämmelse kan de facto inte uppfylla sitt omedelbara syfte att säkerställa att förbudet mot att C-socker avsätts på den inre marknaden respekteras, om det är mer lönande att förvärva C-socker på den inre marknaden än att importera socker från tredjeland. I nämnda övervägande och nämnda artikel anspelas det däremot aldrig på situationen för den som importerar socker respektive producerar C-socker.

44 Omständigheten att avgiften på import av socker från tredjeland fungerar som utgångspunkt för beräkningen av den avgift som uppbärs enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 kan inte rättfärdiga att dessa jämställs, eftersom beräkningsmetodens syfte är att säkerställa att nämnda avgift förblir avskräckande, såsom domstolen redan har understrukit i föregående punkt.

45 Vad gäller artikel 26 i grundförordningen, anmärker domstolen att man i denna artikels ordalydelse inte kan finna några tecken på att gemenskapslagstiftaren har önskat jämställa C-socker som avsätts på den inre marknaden med varor som importeras från tredjeland, utan i denna artikel anges bara att det är förbjudet att avsätta C-socker på den inre marknaden.

46 Omständigheten att både de jordbruksavgifter vid import och de andra avgifter vid import som avses i artikel 1.2 a i förordning nr 1430/79, å ena sidan, och den avgift

som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81, å andra sidan, ingår bland gemenskapens egna medel saknar betydelse för frågan huruvida denna avgift omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i förordning nr 1430/79. Gemenskapens egna medel består nämligen av intäkter av mycket olika slag som har sin grund i mycket olika system (se, exempelvis, intäkterna från mervärdesskatt).

47 Domstolen anser därför att en avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i förordning nr 1430/79.

48 Cosun och den nederländska regeringen har för det tredje med hänvisning till domstolens dom av den 12 december 1985 i mål 165/84, Krohn (REG 1985, s. 3997), emellertid gjort gällande att om en förordnings tillämpningsområde bestäms i förordningen själv och i princip inte kan utsträckas till att omfatta andra situationer än dem som beskrivs i förordningen, så gäller detta inte särskilda fall. De ekonomiska aktörerna kan därför med rätta begära att en förordning som normalt sett inte är tillämplig på deras fall skall tillämpas analogivis, om de kan visa att de rättsregler som gäller för dem i hög grad är jämförbara med dem som de begär skall tillämpas analogivis, att dessa innehåller en lucka som är oförenlig med en allmän princip i gemenskapsrätten och att denna brist kan åtgärdas genom en sådan analog tillämpning.

49 Enligt Cosun och den nederländska regeringen är de två villkoren i denna rättspraxis uppfyllda i förevarande fall. För det första kan C-socker som har avsatts på den inre marknaden jämställas med socker som har importerats från tredjeland. För det andra strider det mot likabehandlingsprincipen och en så kallad billighetsprincip att det inte finns någon möjlighet till eftergift av avgifter som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 av billighetsskäl, medan det finns möjlighet till eftergift vad avser importtull enligt artikel 13 i förordning nr 1430/79.

50 Domstolen konstaterar härvid att i det ovannämnda målet Krohn hade personer som importerat kassava från Thailand begärt att bestämmelser i sekundärrätten som är tillämpliga på kassavaimport från annat tredjeland och som har till syfte att kompensera för konsekvenserna av en ändring i gemenskapssystemet för beviljande av importintyg för kassava, varvid denna ändring var tillämplig för samtliga länder, skulle tillämpas även i deras fall. Domstolen konstaterade i detta mål att de som hade importerat kassava från Thailand och de som hade importerat kassava från annat tredjeland befann sig i samma situation och att rättsreglerna för import av kassava från Thailand i allt väsentligt var jämförbara med dem som vid denna tidpunkt gällde för import av kassava från annat tredjeland.

51 Däremot befinner sig, såsom framgår av punkterna 35–46 ovan, en sockerproducent i gemenskapen som skall betala en avgift enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 inte i samma situation som en person som importerar socker från tredjeland och som skall betala importtull. Domstolen konstaterar därför att dessa två typer av aktörer inte omfattas av rättsregler som i allt väsentligt är jämförbara, i den mening som avses i domen i det ovannämnda målet Krohn.

52 Artikel 13 i förordning nr 1430/79 kan inte utgöra grund för att bevilja eftergift eller återbetalning av en avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81.

Tolkningen av grundförordningen och förordning nr 2670/81

53 Domstolen konstaterar att nationella myndigheter eller gemenskapsmyndigheter varken enligt grundförordningen eller förordning nr 26780/81 av billighetsskäl får bevilja eftergift eller återbetalning av en avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81.

54 Cosun har emellertid gjort gällande att, för det första, trots ordalydelsen i artikel 3 i förordning nr 2670/81 skall denna artikel tolkas mot bakgrund av gemenskapsrättens allmänna principer, vilket innebär att de behöriga nationella myndigheterna har möjlighet att medge eftergift av billighetsskäl i särskilda fall, av det slag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

55 Domstolen har i sin dom av den 19 februari 2004 i mål C-329/01, British Sugar (REG 2004, s. I-1899), punkterna 64–67, ansett att under sådana förhållanden som där var i fråga, där det behöriga nationella organet inte gjort något fel, hade varken detta organ eller de nationella domstolarna något utrymme för att efter eget skön nedsätta den avgift som skulle tas ut enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81.

56 Dessa har således än mindre behörighet att under liknande omständigheter medge eftergift eller återbetalning av en sådan avgift av billighetsskäl.

57 I målet vid den nationella domstolen har det inte heller ens påstått att de nationella myndigheterna har begått något fel.

58 Det är riktigt att om de behöriga nationella myndigheterna hade underrättat producenten om att dennes samarbetspartners, åt vilka denne har uppdragit att exportera olika partier av C-socker, eventuellt hade gjort sig skyldiga till bedrägeri, skulle denne ha kunnat vidta åtgärder för att om än inte förhindra uppkomsten av denna tullskuld, så åtminstone förhindra eller begränsa ökningen av den.

59 Behovet av en undersökning som går ut på att identifiera och gripa gärningsmännen eller medhjälparna i ett bedrägeri som begåtts eller planeras, kan emellertid legitimt rättfärdiga en medveten underlåtenhet, helt eller delvis, att underrätta den huvudberörde om undersökningen, även om den sistnämnde inte på något sätt är inblandad i bedrägeriet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet De Haan, punkt 32).

60 De nationella myndigheterna är således, om de har underrättats om ett eventuellt bedrägeri som består i att exportdeklarerat C-socker har avsatts på den inre marknaden, inte skyldiga att underrätta producenten om att han kan bli betalningsansvarig för en avgift enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81, trots att den berörde inte är inblandad i bedrägeriet (se, analogivis, domen i det ovannämnda målet De Haan, punkt 36).

61 Cosun har för det andra vid förhandlingen hävdat att gemenskapsrätten enligt dom av den 27 maj 1993 i mål C-290/91, Peter (REG 1993, s. I-2981), inte utgör hinder för att på den gemensamma jordbrukspolitikens område tillämpa en nationell billighetsprincip under förutsättning att detta inte medför att vissa aktörer diskrimineras och att det i praktiken blir omöjligt att tillämpa gemenskapsbestämmelserna. Enligt Cosun borde de nederländska myndigheterna i förevarande fall efterge avgiften i fråga.

62 Domstolen konstaterar härvid att enligt Cosun bör varje producent av C-socker som befinner sig i en viss objektiv situation — där de nationella myndigheterna har låtit bedrägerier i form av att exportdeklarerat C-socker avsatts på den inre marknaden ske utan att underrätta producenten härom, trots att denne inte varit inblandad i bedrägerierna — beviljas sådan eftergift.

63 Enligt fast rättspraxis finns det emellertid ingen rättslig grund i gemenskapsrätten för att av billighetsskäl medge eftergift av avgifter som inrättats genom gemenskapsrätten (dom av den 28 juni 1977 i mål 118/76, Balkan-Import-Export, REG 1977, s. 1177, punkterna 7, 8 och 10, av den 14 november 1985 i mål 299/84, Neumann, REG 1985, s. 3663, punkt 24, och av den 28 juni 1990 i mål C-174/89, Hoche, REG 1990, s. I-2681, punkt 31). I gemenskapsrätten finns det, med undantag för de fall som gemenskapslagstiftaren uttryckligen har angivit (se, exempelvis, dom av den 26 november 1996 i mål C-68/95, T. Port, REG 1996, s. I-6065, punkterna 42 och 43), inte heller någon allmän rättsprincip, enligt vilken en gällande bestämmelse i gemenskapsrätten inte får tillämpas av en nationell myndighet om denna föreskrift för den berörda personen utgör en svårighet som lagstiftaren uppenbart skulle ha försökt undvika om han vid normgivningen hade tänkt på detta fall (domarna i de ovannämnda målen Neumann, punkt 33, och Hoche, punkt 31).

64 Billighetshänsyn medger således endast undantag från tillämpningen av gemenskapsbestämmelser i föreskrivna fall eller om föreskrifterna skulle bli ogiltigförklarade (se domstolens dom av den 29 september 1998 i mål C-263/97, First City Trading m.fl., REG 1998, s. I-5537), punkt 48.

65 Domstolen konstaterar att gemenskapslagstiftaren inte har gett de nationella myndigheterna möjlighet att av billighetsskäl medge eftergift eller återbetalning av en avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81.

66 Grundförordningen och förordning nr 2670/81 skall således tolkas så, att de utom i fall av force majeure inte ger möjlighet att bevilja eftergift eller återbetalning av en sådan avgift.

Den första tolkningsfrågan

67 Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida grundförordningen och förordning nr 2670/81 är ogiltiga på grund av att de inte medger någon möjlighet att av billighetsskäl bevilja eftergift eller återbetalning av avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 med hänsyn till likabehandlingsprincipen, rättssäkerhetsprincipen och billighetsprincipen.

Huruvida likabehandlingsprincipen har åsidosatts

68 Cosun, det nederländska ministeriet och den nederländska regeringen har gjort gällande att C-socker som avsatts på den inre marknaden kan jämställas med socker som importerats från tredjeland och att det därför skall behandlas på samma sätt. Det skulle därför strida mot likabehandlingsprincipen att någon som importerar socker från tredjeland och befinner sig i en särskild situation, i den mening som avses i artikel 13 i förordning nr 1430/79, med tillämpning av denna artikel, kan beviljas eftergift av tull, medan det inte finns någon sådan möjlighet för en producent av C-socker i samma särskilda situation.

69 Cosun, det nederländska ministeriet och den nederländska regeringen anser således att frånvaron av möjlighet till eftergift av avgifter som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 i särskilda situationer och av billighetsskäl gör att denna förordning delvis är ogiltig, eftersom den strider mot likabehandlingsprincipen. Det nederländska ministeriet och den nederländska regeringen anser också att grundförordningen delvis är ogiltig av samma skäl.

70 Cosun har vid förhandlingen dessutom gjort gällande att artikel 3 i förordning nr 2670/81 strider mot artikel 40.3 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 34.2 andra stycket EG i ändrad lydelse). Cosun kunde år 1993 varken exportera C-sockret i fråga eller föra över det till nästa regleringsår, på grund av att de nederländska myndigheterna inte hade lämnat någon information, medan andra producenter av C-socker kunde göra detta och på så sätt slippa att betala en sådan avgift med tillämpning av artikel 3 i förordning nr 2670/81. Cosun försattes därför i en särskild situation jämfört med andra aktörer i samma bransch, vilket strider mot förbudet mot diskriminering mellan olika producenter inom gemenskapen i artikel 40.3 andra stycket i fördraget.

71 Europeiska unionens råd anser att omständigheten att det inte finns någon generell billighetsklausul i lagstiftningen om den gemensamma organisationen av marknaden för socker som kan jämföras med den som finns i tullagstiftningen, närmare bestämt i artikel 13 i förordning nr 1430/79, inte strider mot icke-diskrimineringsprincipen, eftersom tullreglerna och reglerna om den gemensamma organisationen av marknaden för socker gäller två helt skilda branscher, och de undantag som föreskrivs i förekommande fall rör skyldigheter som skiljer sig från varandra och som ingår i helt skilda juridiska kontexter.

72 Domstolen vill härvid erinra dels om att likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen innebär att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se bland annat dom av den 17 oktober 1995 i mål C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., REG 1995, s. I-3115, punkt 46, och av den 30 mars 2006 i de förenade målen C-87/03 och C-100/03, Spanien mot rådet, REG 2006, s. I-2915), punkt 48, dels om att artikel 40.3 andra stycket i fördraget, som stadgar ett förbud mot all diskriminering inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, endast är ett konkret uttryck för nämnda princip (se, exempelvis, dom av den 13 april 2000 i mål C-292/97, Karlsson m.fl., REG 2000, s. I-2737, punkt 39).

73 Domstolen konstaterar för det första att påståendet om att en producent av C-socker, såsom Cosun, diskrimineras i förhållande till dem som importerar socker från tredjeland, grundar sig på utgångspunkten att C-socker som avsätts på den inre marknaden kan jämställas med importerat socker och därför skall behandlas på samma sätt.

74 Denna utgångspunkt är emellertid felaktig av de skäl som angetts i punkterna 35–46 ovan.

75 Domstolen konstaterar för det andra, vad gäller påståendet att en producent som Cosun diskrimineras i förhållande till andra gemenskapsproducenter av socker, att situationen för den som producerar C-socker som sedan blir föremål för bedrägerier inte kan jämföras med situationen för en producent vars C-socker exporteras med iakttagande av de tidsfrister och villkor som gäller enligt artikel 1.1 i förordning nr 2670/81.

76 Det finns för övrigt inget i handlingarna i målet som ger domstolen anledning att anta att om en annan producent än Cosun hade befunnit sig i samma situation, så hade de nationella myndigheterna underrättat denne om att dennes samarbetspartners var föremål för en undersökning.

77 Domstolen anser därför att omständigheten att det inte föreskrivs någon möjlighet att av billighetsskäl bevilja, under sådana förutsättningar som är för handen i målet

vid den nationella domstolen, eftergift eller återbetalning av avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 inte strider mot likabehandlingsprincipen.

Huruvida rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts

78 Cosun har även hävdat att artikel 3 i förordning nr 2670/81 är ogiltig på grund av att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts, emedan det i denna artikel inte föreskrivs någon möjlighet att bevilja eftergift eller återbetalning av den avgift som där föreskrivs.

79 I detta avseende finns det anledning att påminna om att rättssäkerhetsprincipen enligt fast rättspraxis utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip som bland annat ställer krav på att en reglering skall vara klar och precis, så att de enskilda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (se bland annat dom av den 13 februari 1996 i mål C-143/93, van Es Douane Agenten, REG 1996, s. I-431, punkt 27, och av den 14 april 2005 i mål C-110/03, Belgien mot kommissionen, REG 2005, s. I-2801, punkt 30). Detta krav på rättssäkerhet gäller särskilt i fråga om lagstiftning som kan vara ekonomiskt betungande (dom av den 15 december 1987 i mål 326/85, Nederländerna mot kommissionen, REG 1987, s. 5091, punkt 24, och av den 16 mars 2006 i mål C-94/05, Emsland-Stärke, REG 2006, s. I-2619, punkt 43).

80 Även om en sanktion inte är av straffrättslig art, kan den endast påföras om den har en klar och otvetydig rättslig grund (se bland annat dom av den 25 september 1984 i mål 117/83, Könecke, REG 1984, s. 3291, punkt 11, och av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, REG 2002, s. I-6453, punkt 52, samt domen i det ovannämnda målet Emsland-Stärke, punkt 44).

81 Artikel 3 i förordning nr 2670/81 är emellertid en klar och precis bestämmelse enligt vilken en avgift skall utkrävas varje gång de tidsfrister och villkor som föreskrivs i artikel 1.1 i samma förordning inte respekteras vid export av ett parti C-socker, om det inte är fråga om force majeure.

82 Omständigheten att det inte föreskrivs någon möjlighet att av billighetsskäl bevilja, under sådana förutsättningar som är för handen i målet vid den nationella domstolen, eftergift eller återbetalning av avgift som skall betalas enligt artikel 3 i förordning nr 2670/81 strider således inte mot rättssäkerhetsprincipen.

Huruvida en så kallad billighetsprincip har åsidosatts

83 Cosun har slutligen gjort gällande att artikel 3 i förordning nr 2670/81 även är ogiltig på grund av att den strider mot en så kallad billighetsprincip.

84 Domstolen vill härvid erinra om att enligt Cosun består det påstådda åsidosättandet i att en importör, såsom bolaget De Haan Beheer BV i det ovannämnda målet De Haan, som är skyldig att betala en tullskuld på grund av bedrägerier som denna inte kände till och som de nationella myndigheterna inte genast ingrep emot i avvaktan på starkare bevisning, kan beviljas eftergift för denna skuld eller få inbetald tull återbetald, medan en producent av C-socker i samma särskilda situation inte har en sådan möjlighet.

85 Domstolen anser att Cosuns påstående om åsidosättande av en så kallad billighetsprincip i själva verket avser likabehandlingsprincipen. Domstolen har dock redan i punkterna 68–77 ovan konstaterat att grundförordningen och förordning nr 2670/81 inte strider mot denna princip.

86 Vid prövningen av den första frågan har det således inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av grundförordningen och förordning nr 2670/81.

Den andra tolkningsfrågan

87 Med beaktande av svaret på den första frågan saknas anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

88 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Vid prövningen av den första tolkningsfrågan har det inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 1785/81

av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 305/91 av den 4 februari 1991, och kommissionens förordning (EEG) nr 2670/81 av den 14 september 1981 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för socker-produktion utöver kvoten, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 3559/91 av den 6 december 1991.

Underskrifter