SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL
vom 16. Mai 2006 [1]

I — Einleitende Bemerkungen

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsverfahren [2] betrifft die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker [3] und der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 der Kommission vom 14. September 1981 mit Durchführungsvorschriften für die Erzeugung außerhalb von Quoten im Zuckersektor [4]. Im Besonderen geht es um die Frage, ob das Fehlen einer Erstattungs- oder Erlassmöglichkeit für Abgaben auf C-Zucker mit dem Grundsatz der Billigkeit vereinbar ist.

II — Rechtlicher Rahmen

2. Im vorliegenden Verfahren sind Regelungen des Marktordnungsrechts und des Zollrechts einschlägig.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Vgl. das parallele Rechtsmittelverfahren in der Rechtssache C-68/05 P (Koninklijke Coöperatie Cosun UA/Kommission).

3 — ABl. L 177, S. 4.

4 — ABl. L 262, S. 14.

A — *Marktordnung für Zucker*

3. Das vorliegend anzuwendende Marktordnungsrecht betrifft eine Verordnung des Rates und die dazu ergangene Durchführungsverordnung der Kommission.

1. Verordnung Nr. 1785/81

4. Die inzwischen aufgehobene Verordnung Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker regelte die Erzeugung, Einfuhr und Ausfuhr von Zucker. Das System der Erzeugerquoten diente dazu, den Erzeugern die Gemeinschaftspreise und den Absatz ihrer Erzeugung zu garantieren.

5. Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 legte für jeden Mitgliedstaat Grundmengen für A- und B-Zucker für jedes Wirtschaftsjahr fest, die jeder Mitgliedstaat auf die in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Erzeuger zuteilt. Die die zugeteilte Quote überschreitende Menge gilt als C-Zucker.

6. Für C-Zucker gibt es weder eine Preisstützung noch Ausfuhrerstattungen. Nach Artikel 26 Absatz 1 darf C-Zucker, der nicht auf das folgende Wirtschaftsjahr übertragen wurde, auch nicht in der Gemeinschaft abgesetzt werden, sondern ist auszuführen.

7. Durchführungsvorschriften waren nach dem in Artikel 41 vorgesehenen Verfahren zu erlassen.

2. Verordnung Nr. 2670/81

8. Die Durchführungsmodalitäten für C-Zucker wurden durch die Verordnung Nr. 2670/81 der Kommission vom 14. September 1981 mit Durchführungsvorschriften für die Erzeugung außerhalb von Quoten im Zuckersektor festgelegt.

9. Artikel 1 enthält Bestimmungen zur Ausfuhr aus der Gemeinschaft. Dessen Absatz 1 in der hier anwendbaren Fassung [5] lautet:

„Die in Artikel 26 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 genannte Ausfuhr wird als erfolgt betrachtet, wenn:

a) der C-Zucker oder die C-Isoglukose aus dem Mitgliedstaat, auf dessen Hoheitsgebiet er/sie erzeugt wurde, ausgeführt wird;

b) die Anmeldung zur Ausfuhr von dem unter Buchstabe a genannten Mitgliedstaat vor dem 1. Januar angenommen worden ist, der dem Ende des Wirtschaftsjahres folgt, in dem der C-Zucker oder die C-Isoglukose erzeugt worden ist;

c) der C-Zucker oder die C-Isoglukose oder eine im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 entsprechende Menge das Zollgebiet der Gemeinschaft spätestens in einer Frist von 60 Tagen ab dem unter Buchstabe b genannten 1. Januar verlassen hat;

d) das Erzeugnis ohne Erstattung noch Abschöpfung ausgeführt worden ist, entweder als nicht denaturierter Weiß- oder Rohrzucker oder als in der dem festen Zucker vorgeschalteten Verarbeitungsstufe gewonnener Sirup der KN-Code 1702 60 90 und 1702 90 90 oder als Isoglukose in unverändertem Zustand, aus dem unter Buchstabe a genannten Mitgliedstaat.

Außer im Fall von höherer Gewalt, gilt die betreffende Menge C-Zucker oder C-Isoglukose als auf dem Binnenmarkt abgesetzt, wenn nicht alle im ersten Unterabsatz vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind.

5 — Verordnung (EWG) Nr. 3892/88 der Kommission vom 14. Dezember 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 mit Durchführungsbestimmungen für die Erzeugung außerhalb von Quoten im Zuckersektor (ABl. L 346, S. 29).

Im Falle höherer Gewalt ergreift die zuständige Stelle des Mitgliedstaats, auf dessen Hoheitsgebiet der C-Zucker oder die C-Isoglukose erzeugt worden ist, die Maßnahmen, die aufgrund der vom Beteiligten geltend gemachten Umstände notwendig sind."

10. Artikel 2 regelt die Modalitäten für die Erbringung des Nachweises, dass die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Bedingungen erfüllt sind.

11. Artikel 3 regelt, welche Abgaben als Sanktion für den Fall zu erheben sind, dass Mengen auf dem Binnenmarkt abgesetzt worden sind. Er lautet in der hier maßgeblichen Fassung [6] auszugsweise:

„(1) Für die Mengen, die im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 auf dem Binnenmarkt abgesetzt worden sind, erhebt der betreffende Mitgliedstaat einen Betrag, der sich wie folgt zusammensetzt:

a) bei C-Zucker, für jeweils 100 kg des betreffenden Zuckers,

— aus der höchsten Einfuhrabschöpfung, die je 100 kg Weißzucker oder Rohzucker in dem Zeitraum, in den das Wirtschaftsjahr fällt, in dem der betreffende Zucker erzeugt worden ist, und den auf dieses Wirtschaftsjahr folgenden sechs Monaten anwendbar war,

und

— 1 ECU;

...

(2) Der betreffende Mitgliedstaat teilt den Herstellern, die zur Zahlung des betreffenden, in Absatz 1 genannten Betrages verpflichtet sind, von dem 1. Mai, der auf den in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b genannten 1. Januar folgt, den zu zahlenden Gesamtbetrag mit.

Dieser Gesamtbetrag ist von den betreffenden Herstellern vor dem 20. Mai desselben Jahres zu bezahlen.

(3) Jedoch werden, falls die zuständige Stelle gemäß Artikel 2 Absatz 1 zweiter Unterabsatz die Frist für die Vorlage des Nachweises verlängert hat, die in Absatz 2 genannten

6 — Verordnung (EWG) Nr. 3559/91 der Kommission vom 6. Dezember 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 mit Durchführungsvorschriften für die Erzeugung außerhalb von Quoten im Zuckersektor (ABl. L 336, S. 26).

Daten des 1. Mai und des 20. Mai durch Daten ersetzt, die von dieser Stelle entsprechend der eingeräumten Verlängerung festgelegt werden.

(4) Für die C-Zucker- und C-Isoglukosemengen, die vor ihrer Ausfuhr zerstört oder beschädigt wurden, ohne wiedergewonnen worden zu sein, wird der in Absatz 1 genannte Betrag nicht erhoben, sofern die von der zuständigen Stelle des betreffenden Mitgliedstaats als Fälle höherer Gewalt anerkannten Umstände gegeben waren."

B — *Zollrecht*

12. Aus dem Gebiet des Zollrechts ist auf eine Verordnung des Rates und die dazu ergangene Durchführungsverordnung der Kommission hinzuweisen, welche inzwischen aufgehoben wurden.

1. Verordnung (EWG) Nr. 1430/79

13. Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlass von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben [7] lautet in der hier maßgeblichen Fassung [8]:

„Die Eingangsabgaben können außer in den in den Abschnitten A bis D genannten Fällen bei Vorliegen besonderer Umstände erstattet oder erlassen werden, sofern der Beteiligte nicht in betrügerischer Absicht oder offensichtlich fahrlässig gehandelt hat.

Die Voraussetzungen und die Modalitäten für die Anwendung von Unterabsatz 1 werden nach dem Verfahren des Artikels 25 festgelegt. Für die Erstattung und den Erlass können besondere Voraussetzungen gelten."

14. Als Eingangsabgaben gelten nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a:

„Zölle, Abgaben zollgleicher Wirkung, Abschöpfungen und sonstige bei der Einfuhr erhobene Abgaben, die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik oder im Rahmen der nach Artikel 235 des Vertrages auf

7 — ABl. L 175, S. 1.

8 — Verordnung (EWG) Nr. 3069/86 des Rates vom 7. Oktober 1986 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 über die Erstattung oder den Erlass von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 286, S. 1).

bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse anwendbaren spezifischen Regelungen vorgesehen sind."

15. Artikel 14 bestimmt u. a., dass Artikel 13 für die Erstattung oder den Erlass von Ausfuhrabgaben entsprechend gilt.

16. Als Ausfuhrabgaben gelten nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b:

„Abschöpfungen und sonstige bei der Ausfuhr erhobene Abgaben, die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik oder im Rahmen der nach Artikel 235 des Vertrages auf bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse anwendbaren spezifischen Regelungen vorgesehen sind."

2. Verordnung (EWG) Nr. 3799/86

17. Die Durchführungsmodalitäten wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 3799/86 der Kommission vom 12. Dezember 1986 zur Durchführung der Artikel 4a, 6a, 11a und 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates über die Erstattung oder den Erlass von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben [9] festgelegt. Deren Artikel 4 sieht vor, aus welchen besonderen Umständen sich ergibt, dass der Beteiligte nicht in betrügerischer Absicht oder offensichtlich fahrlässig gehandelt hat. Das gilt unbeschadet weiterer Sachverhalte, die im Rahmen des Verfahrens nach den Artikeln 6 bis 10 von Fall zu Fall mit Entscheidung der Kommission zu beurteilen sind.

III — Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

18. Koninklijke Coöperatie Cosun (im Folgenden: Cosun), die ein Zuckerherstellungsunternehmen betreibt, stellte im Wirtschaftsjahr 1992/93 mehr Zucker her als nach Maßgabe der ihr zugewiesenen A- und B-Quote. Ein Tochterunternehmen von Cosun verkaufte Partien Zucker für den Export nach Kroatien, Slowenien und Marokko weiter an andere Unternehmen.

19. Cosun wurde im Jahr 1994 zur Zahlung einer Abgabe aufgefordert. Am 19. Juni 1995 erging eine Entscheidung der Hoofdproduktschap Akkerbouwproducten (im Folgenden: HPA).

9 — ABl. L 352, S. 19.

20. Im August 2001 beantragte das Königreich der Niederlande bei der Kommission den Erlass der erhobenen Abgabe. Am 2. Mai 2002 erklärte die Kommission diesen Antrag für unzulässig.

21. Dagegen hat Cosun beim Gericht erster Instanz Nichtigkeitsklage erhoben. Diese hat das Gericht mit Urteil vom 7. Dezember 2004 in der Rechtssache T-240/02 als unbegründet abgewiesen.

22. Daneben hat Cosun am 18. Juli 1995 beim College van Beroep voor het bedrijfsleven (im Folgenden: CBB) Klage gegen den Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wegen der Entscheidung der HPA erhoben. CBB hat das Verfahren in Erwartung des Urteils in der Rechtssache De Haan [10] ausgesetzt.

23. Das CBB hat insbesondere das Vorbringen von Cosun zurückgewiesen, wonach ein Fall von höherer Gewalt vorliege. Dazu fehle es aber an den ungewöhnlichen und unvorhersehbaren Umständen, weil das Nichtnachkommen von Verpflichtungen durch einen Vertragspartner ein bekanntes kaufmännisches Risiko darstelle.

24. Im Hinblick auf die Rechtsmeinung von Cosun, dass ein besonderer Umstand vorliege, der einen Erlass nach Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 rechtfertige und dass die Kommission zu Unrecht die Unzulässigkeit feststellte, brachte das CBB vor, dass es die Befassung mit der Gültigkeit der Entscheidung der Kommission nicht für erforderlich hält.

25. Allerdings stellte sich für das CBB die Frage, ob dann, wenn die Erlassmöglichkeit für Abgaben auf C-Zucker nicht gilt, der Umstand, dass in der Marktordnung für Zucker eine Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Abgaben fehlt, zur Ungültigkeit der Verordnung Nr. 1785/81 und der Verordnung Nr. 2670/81 führt. Die Ungültigkeit der Vorschriften könnte dazu führen, dass die Abgaben auf ebensolchen Vorschriften beruhen. Um die Gültigkeit der Verordnungen und die Konsequenzen für den Fall von deren Ungültigkeit zu klären, legte das CBB mit Beschluss vom 9. Juni 2004 dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Sind, wenn die Erlassmöglichkeit nach Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 — nunmehr ersetzt durch Artikel 239 des Zollkodex der Gemeinschaften — nicht für Abgaben auf C-Zucker, wie sie vorliegend im Streit

10 — Urteil vom 7. September 1999 in der Rechtssache C-61/98 (De Haan, Slg. 1999, I-5003).

stehen, gilt, die Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker und die Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 der Kommission vom 14. September 1981 mit Durchführungsvorschriften für die Erzeugung im Zuckersektor im Zusammenhang mit dem Fehlen der Möglichkeit, die Abgabe auf C- Zucker zu erstatten oder zu erlassen, aus Gründen der Billigkeit ganz oder teilweise ungültig?

2. Wenn ja, entfällt dann die gesetzliche Pflicht zur Zahlung der Abgabe auf C-Zucker, oder können die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats und/oder die Kommission beschließen, für C-Zucker Mengen entsprechend Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 keine Abgabe zu erheben, wenn dem Abgabenpflichtigen keine betrügerische Absicht oder Fahrlässigkeit zur Last gelegt werden kann, die dazu hätten beitragen können, dass die von ihm beabsichtigte Ausfuhr dieser Mengen nicht erfolgt ist, und wenn der Abgabenpflichtige im Interesse von Ermittlungen der nationalen Behörden im Hinblick auf Zuwiderhandlungen und Unregelmäßigkeiten von diesen Ermittlungen nicht in Kenntnis gesetzt wurde?

IV — Zu den Vorlagefragen

26. Eingangs geben *Cosun*, der *Rat* und die *Kommission* zu bedenken, dass die Vorlagefragen nur insofern zu beantworten seien, als die Annahme, auf der sie beruhen, nämlich dass die in Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 vorgesehene Möglichkeit eines Erlasses nicht auf C-Zucker anzuwenden sei, richtig sei.

27. Dazu tragen *Cosun* und der Minister van Landbouw, Natur en Voedselkwaliteit vor, dass Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 auf Abgaben auf C-Zucker anwendbar sei.

28. Die *Kommission* vertritt hingegen die Ansicht, die allgemeine Billigkeitsklausel in Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 stelle keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts dar, sondern finde nur in Verbindung mit der gemeinschaftlichen Zollgesetzgebung Anwendung, sodass die Annahme, auf der die Vorlagefragen beruhe, richtig sei.

A — *Zur ersten Vorlagefrage*

29. Mit der ersten Vorlagefrage will das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung Nr. 1785/81 und die Verordnung Nr. 2670/81 ungültig sind. Als Maßstab für die Beurteilung der Gültigkeit führt das vorlegende Gericht nur „Gründe der Billigkeit" an. Andere Prüfungsmaßstäbe werden

nicht genannt. Was die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betrifft, hält das vorlegende Gericht in seinem Vorlagebeschluss ausdrücklich fest, dass kein Verstoß dagegen vorliegt. Die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird daher bewusst nicht gestellt.

30. Daraus folgt, dass damit auch der Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsverfahrens entsprechend begrenzt wird und sich daher auf eine Prüfung im Lichte des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Billigkeit beschränkt.

1. Vorbringen der Beteiligten

31. Was die Verordnung Nr. 1785/81 angeht, so stellt *Cosun* fest, dass sie keine formelle Voraussetzung für die Fälligkeit der Abgaben auf C-Zucker vorsieht, aber die Kommission gemäß den Artikeln 26 und 41 mit dem Erlass von Bestimmungen in diesem Bereich betraut. Folglich könne die Verordnung keinesfalls ungültig sein.

32. Betreffend die Verordnung Nr. 2670/81 geht Cosun in erster Linie davon aus, dass sie im Einklang mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ausgelegt und angewendet werden müsse. Daraus folge, dass Artikel 3 dieser Verordnung dahin gehend ausgelegt werden müsse, dass dieser die Möglichkeit für die zuständigen nationalen Behörden vorsehe, unter bestimmten Umständen, wie z. B. im Ausgangsverfahren, einen Erlass aus Gründen der Billigkeit zu gewähren. Die Verordnung Nr. 2670/81 wäre demnach gültig. Hilfsweise, wenn der Gerichtshof nicht der von *Cosun* vorgeschlagenen Auslegung von Artikel 3 der Verordnung Nr. 2670/81 folgen sollte, wird vorgetragen, dass die Verordnung insofern ungültig sei, als sie gegen die Grundsätze der Gleichheit, der Gleichberechtigung, der Billigkeit und der Rechtssicherheit verstoße.

33. Der *Minister* und die *niederländische Regierung* vertreten die Ansicht, dass der auf dem Gemeinschaftsmarkt vertriebene C-Zucker sich in derselben Lage befindet wie Zucker, der aus Drittstaaten eingeführt wird, und dass diese beiden Zuckerkategorien dementsprechend gleich behandelt werden müssten. Folglich verstoße es gegen den Gleichheitsgrundsatz, dass ein Einführer von Zucker aus Drittstaaten, der sich hinsichtlich der Anwendung von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 in einer besonderen Lage befindet, aufgrund dieser Bestimmung den Erlass der Abgaben erreichen könne, während es diese Möglichkeit für den Erzeuger von C-Zucker, der sich in derselben besonderen Lage befindet, nicht gebe.

34. Die niederländische Regierung bringt vor, dass entsprechend der ständigen Rechtsprechung [11] Lücken in der Gesetzgebung in Einzelfällen durch eine analoge Anwendung des Gemeinschaftsrechts gefüllt werden konnten, wenn dies erforderlich sei, um einem allgemeinen Grundsatz des Gemein-

11 — Siehe z. B. das Urteil vom 12. Dezember 1985 in der Rechtssache 165/84 (Krohn, Slg. 1985, 3997, Randnrn. 13 f.).

schaftsrechts zu entsprechen. Diese Rechtsprechung sei im vorliegenden Fall anwendbar, woraus folge, dass Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 auf die Abgaben auf C-Zucker analog angewendet werden müsse.

35. Sollte der Gerichtshof einer solchen analogen Anwendung nicht folgen, vertreten der Minister und die niederländische Regierung die Ansicht, dass das Fehlen der Möglichkeit eines Erlasses der Abgaben auf C-Zucker in Einzelfällen und aus Gründen der Billigkeit die teilweise Ungültigkeit der Verordnungen Nr. 1785/81 und Nr. 2670/81 zur Folge haben müsse, weil dieses Fehlen gegen den Grundsatz der Gleichheit verstoße.

36. Der *Rat* bringt in erster Linie vor, dass die Tatsache, dass es in den GMO-Bestimmungen betreffend den Zucker keine allgemeine Billigkeitsklausel gibt, die jener in den Zollbestimmungen und im Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 enthaltenen Klausel ähnlich wäre, nicht gegen den Grundsatz der Gleichberechtigung verstoße. Die Zollbestimmungen und die Bestimmungen über den Zucker beträfen zwei ganz verschiedene Bereiche, und die Ausnahmen, die sie vorsehen, oder auch nicht vorsehen, beträfen ganz unterschiedliche Verpflichtungen in völlig verschiedenen rechtlichen Zusammenhängen.

37. Weiters folge aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes [12], dass der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht dazu verpflichtet sei, die Möglichkeit eines Erlasses aus Gründen der Billigkeit vorzusehen, und dass er nach eigenem Ermessen entscheiden könne, eine solche Möglichkeit in einem bestimmten Bereich vorzusehen. Insofern als die Gemeinsame Marktorganisation des Zuckers weitgehend aus den Beiträgen der Wirtschaftsteilnehmer finanziert werde, hätte die Möglichkeit eines Erlasses der Abgaben auf C-Zucker schwerwiegende Folgen, weil sie einen Anreiz für die Erzeugung von immer mehr Zucker außerhalb der Quoten darstelle. Auch erscheine die Entscheidung des Gemeinschaftsgesetzgebers vernünftig, kein Verfahren zum Erlass von Abgaben, wie es für Zollabgaben gilt, vorzusehen.

38. Hilfsweise trägt der Rat vor, dass, sofern das Fehlen der Möglichkeit eines Erlasses aus Gründen der Billigkeit gegen den Grundsatz der Gleichberechtigung verstoßen sollte, nur die Verordnung Nr. 2670/81 der Kommission ungültig sei, weil der Rat die Kommission mit dem Erlass von Regelungen betreffend die Abgaben auf C-Zucker beauftragt hat.

39. Die *Kommission* argumentiert, dass weder der Gerichtshof noch das Gericht einen allgemeinen Rechtsgrundsatz anerkannt hätten, der es erlauben würde, sich auf eine Verletzung des Billigkeitsgrundsatzes zu berufen, wenn die anwendbare Regelung nicht die Möglichkeit des Erlasses der Abgaben auf C-Zucker aus Gründen der Billigkeit ausdrücklich vorsehe. Die Verordnungen Nr. 1785/81 und Nr. 2670/81 könnten nicht

12 — Urteil vom 28. Juni 1977 in der Rechtssache 118/76 (Balkan-Import-Export, Slg. 1977, 1177).

ungültig sein, nur weil sie die Möglichkeit eines solchen Erlasses nicht ausdrücklich vorsähen.

40. Sie fügt hinzu, dass sie, selbst wenn sie beschließen sollte, in jedem einzelnen Fall die Begründetheit einer angeblichen Verletzung des Billigkeitsgrundsatzes zu prüfen, zum Schluss käme, dass im vorliegenden Fall die von Cosun zu zahlende Abgabe nicht gegen den Billigkeitsgrundsatz verstoße.

41. Zum einen habe der Gerichtshof nämlich schon entschieden, dass Abgaben auf C-Zucker, die aufgrund der Nichterfüllung von Zollförmlichkeiten auferlegt werden, nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, weil diese Formalitäten unerlässlich sind, um unerwünschte Auswirkungen auf die GMO Zucker zu vermeiden [13]. Dieselben Erwägungen seien maßgeblich, wenn man prüft, ob der Billigkeitsgrundsatz durch die Auferlegung einer Abgabe verletzt wurde.

42. Zum anderen folge aus dem Urteil in der Rechtssache Peter [14], dass die mögliche Anwendung des Billigkeitsgrundsatzes im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik auf keinen Fall die Durchführung des betroffenen gemeinschaftlichen Systems praktisch unmöglich machen dürfte, z. B. durch die Gefährdung der Quotenregelung zur Beschränkung der Produktion. Sollte aber einem Erzeuger in einem Fall wie dem vorliegenden ein Erlass aus Gründen der Billigkeit gewährt werden können, so gefährde dies nach Ansicht der Kommission die in der GMO Zucker festgelegten Quotenregelungen.

2. Würdigung

43. Eingangs erscheint es angebracht, einige Klarstellungen vorzunehmen. So sind in der hier interessierenden Problematik verschiedene mit der Billigkeit im Zusammenhang stehende Aspekte zu unterscheiden.

44. Grundsätzlich sind folgende rechtliche Phänomene auseinander zu halten. Zum einen ist hinsichtlich des Grundsatzes der Billigkeit einmal danach zu differenzieren, ob es sich um einen nationalen oder um einen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz handelt. Was die Ebene der Mitgliedstaaten betrifft, geht es um die Frage der gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit der Anwendung eines nationalen Rechtsgrundsatzes der Billigkeit.

45. Zum anderen ist hinsichtlich der gemeinschaftsrechtlichen Ebene zwischen ausdrücklichen Vorschriften betreffend die Billigkeit, etwa in Marktordnungsregelungen einerseits, und einem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Billigkeit andererseits, zu unterscheiden.

13 — Urteile vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache C-161/96 (Südzucker Mannheim, Slg. 1998, I-281, Randnrn. 42 f.) und vom 19. Februar 2004 in der Rechtssache C-329/01(British Sugar II, Slg. 2004, I-1899, Randnrn. 46 und 48).

14 — Urteil vom 27. Mai 1993 in der Rechtssache C-290/91(Peter, Slg. 1993, I-2981).

46. Im vorliegenden Verfahren haben einige Beteiligte auf eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur analogen Anwendung von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 aus Gründen der Billigkeit hingewiesen. Dabei handelt es sich genau genommen um die Anwendbarkeit einer ausdrücklichen Vorschrift betreffend die Billigkeit. Das ist zwar Gegenstand des parallelen Verfahrens in der Rechtssache C-68/05 P, jedoch nicht des vorliegenden Verfahrens.

47. In dem vorliegenden Verfahren geht es nur darum, ob Vorschriften des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Billigkeit entsprechen. Als Vorfrage ist freilich zu untersuchen, ob das Gemeinschaftsrecht überhaupt einen solchen Grundsatz anerkennt.

48. Hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs beschränkt sich das vorliegende Verfahren, wie bereits dargelegt, auf den allgemeinen Rechtsgrundsatz der Billigkeit und betrifft nicht etwa auch andere Grundsätze, wie etwa den der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit.

49. Das bedeutet, dass auf einen Großteil der von den Beteiligten zitierten Rechtsprechung des Gerichtshofes im Folgenden nur insofern näher einzugehen ist, als daraus etwas für die hier interessierende Rechtsfrage gewonnen werden kann. Damit tritt die Rechtsprechung, die andere Aspekte betrifft, in den Hintergrund. Das gilt insbesondere für das Urteil in der Rechtssache Peter, welches die Zulässigkeit der Anwendung einer *nationalen* Vorschrift der Billigkeit betrifft. In diesem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, dass das Gemeinschaftsrecht unter bestimmten Voraussetzungen der Anwendung einer nationalen Vorschrift nicht entgegensteht, die die nationalen Behörden in bestimmten Fällen ermächtigt, Abgaben aus persönlichen Billigkeitsgründen zu erlassen [15].

50. Im Folgenden ist also zunächst zu untersuchen, ob im Gemeinschaftsrecht ein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Billigkeit gilt.

51. Zunächst ist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes hinzuweisen, derzufolge das Gemeinschaftsrecht keine Rechtsgrundlage für den Erlass von Abgaben aus Billigkeitsgründen enthält [16].

52. Im Urteil in der Rechtssache Hoche hat der Gerichtshof diese Rechtsprechung insofern verdeutlicht, als er daran erinnert hat, dass der Gerichtshof das Bestehen eines allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes objektiver Unbilligkeit verneint hat [17]. Ferner hat der Gerichtshof in diesem Urteil entschieden, dass die Anwendung einer bestimmten Vorschrift einer Verordnung nicht im Einzelfall aus Billigkeitsgründen ausgesetzt werden kann [18].

15 — Urteil in der Rechtssache C-290/91 (zitiert in Fußnote 14), Randnrn. 11 und 17.

16 — Urteile in der Rechtssache 118/76 (zitiert in Fußnote 12), Randnrn. 8 und 10, und vom 14. November 1985 in der Rechtssache 299/84 (Neumann, Slg. 1985, 3663, Randnr. 24).

17 — Urteil vom 28. Juni 1990 in der Rechtssache C-174/89 (Hoche, Slg. 1990, I-2681, Randnr. 31).

18 — Urteil in der Rechtssache C-174/89 (zitiert in Fußnote 17), Randnr. 36.

53. Dieser Rechtsprechung lassen sich jedoch auch noch weitere Klarstellungen entnehmen. So hat der Gerichtshof sich gegen die Anerkennung eines allgemeinen Grundsatzes der Billigkeit ausgesprochen, weil dieser geeignet wäre, die volle Entfaltung der Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen in den Mitgliedstaaten zu verhindern und den wesentlichen Grundsatz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der gesamten Gemeinschaft zu beeinträchtigen [19].

54. In den Urteilen in den Rechtssachen Neumann und Hoche traf der Gerichtshof ferner die Feststellung, dass das Gemeinschaftsrecht keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz kennt, nach dem eine geltende Vorschrift des Gemeinschaftsrechts von einer innerstaatlichen Behörde nicht angewandt werden kann, wenn diese Vorschrift für den Betroffenen eine Härte darstellt, die der Verordnungsgeber erkennbar zu vermeiden gesucht hätte, wenn er bei der Normsetzung an diesen Fall gedacht hätte [20].

55. Freilich darf nicht verschwiegen werden, dass der Rechtsprechung des Gerichtshofes auch gegenteilige Hinweise zu entnehmen sind. So hat der Gerichtshof in der Rechtssache First City Trading für Recht erkannt, dass „es nach den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts und insbesondere nach den Grundsätzen der höheren Gewalt, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit oder der *Billigkeit* nicht geboten [ist], den Ausführern unter den vom vorlegenden Gericht beschriebenen Umständen zu gestatten, die im voraus erhaltenen Ausfuhrerstattungen insgesamt oder teilweise zu behalten“ [21].

56. Aus diesem aus späterer Zeit stammenden Urteil könnte man nun ableiten, dass der Gerichtshof nunmehr einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der Billigkeit anerkennt. Eine andere Passage desselben Urteils schafft jedoch insoferne Klarheit, als der Gerichtshof darin ausführte, dass „von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts *keine Ausnahme aus Billigkeitsgründen* gemacht werden [kann], sofern dies nicht in der jeweiligen Vorschrift vorgesehen ist oder diese selbst für nichtig erklärt wird“ [22].

57. Die vorstehende Untersuchung der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes hat also ergeben, dass diese einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der Billigkeit nicht anerkannt hat.

58. Mangels Anerkennung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Billigkeit durch den Gerichtshof wäre es möglich, die Geltung eines solchen Rechtsgrundsatzes aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten herzuleiten.

59. Schon eine grobe Analyse der nationalen Rechtsordnungen zeigt, dass nicht in allen Mitgliedstaaten ein Rechtsgrundsatz der Bil-

19 — Urteil in der Rechtssache 299/84 (zitiert in Fußnote 16), Randnr. 25.

20 — Urteile in der Rechtssache 299/84 (zitiert in Fußnote 16), Randnr. 33, und in der Rechtssache C-174/89 (zitiert in Fußnote 17), Randnr. 31.

21 — Urteil vom 29. September 1998 in der Rechtssache C-263/97 (First City Trading, Slg. 1998, I-5537, Randnr. 62), Hervorhebung von mir.

22 — Urteil in der Rechtssache C-263/97 (zitiert in Fußnote 21), Randnr. 48 (Hervorhebung von mir).

ligkeit gilt. Zwar ist nicht die Anerkennung in allen Mitgliedstaaten zwingend erforderlich, doch wäre zumindest die Anerkennung in den für das vorliegende Verfahren entscheidenden Rechtsmaterien, welche dem öffentlichen Wirtschaftsrecht zuzuzählen sind, notwendig. Dass einzelne nationale Vorschriften ausdrücklich den Erlass oder die Erstattung von Abgaben aus Gründen der Billigkeit vorsehen, reicht nicht hin. Denn daraus kann man noch nicht schließen, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat ein entsprechender Grundsatz gilt.

60. Die Analyse der Rechtsprechung hat ergeben, dass im Gemeinschaftsrecht ein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Billigkeit nicht gilt. Da also ein entsprechender Prüfungsmaßstab nicht besteht, hat folgerichtig auch die Prüfung der Vereinbarkeit der verfahrensgegenständlichen Verordnungen zu entfallen.

61. Auf die erste Vorlagefrage ist also zu antworten, dass die Verordnungen Nr. 1785/81 und Nr. 2670/81 im Zusammenhang mit dem Fehlen der Möglichkeit, die Abgabe auf C- Zucker zu erstatten oder zu erlassen, aus Gründen der Billigkeit weder ganz noch teilweise ungültig sind, wenn die Erlassmöglichkeit nach Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 — nunmehr ersetzt durch Artikel 239 des Zollkodex der Gemeinschaften — nicht für Abgaben auf C-Zucker, wie sie vorliegend im Streit stehen, gilt.

B — *Zur zweiten Vorlagefrage*

1. Vorbringen der Beteiligten

62. *Cosun* trägt vor, dass, wenn der Gerichtshof auf die erste Vorlagefrage antworten sollte, die Verordnung Nr. 2670/81 und insbesondere deren Artikel 3 sei ungültig, weil er keine Möglichkeit des Erlasses der Abgaben aus Gründen der Billigkeit vorsehe, der CBB feststellen müsse, dass es keine rechtliche Grundlage gäbe, die es dem HPA erlauben würde, die Zahlung der streitigen Beträge zu fordern. Hilfsweise sollte der Gerichtshof entscheiden, dass die Kommission analog zu den Bestimmungen von Artikel 233 EG rückwirkend die Möglichkeit in die Verordnung Nr. 2670/81 integrieren sollte, in einem Fall wie dem vorliegenden einen Erlass aus Gründen der Billigkeit zu gewähren.

63. Der *Minister* argumentiert, dass die zuständigen niederländischen Behörden und/oder die Kommission nur jene Zuckermengen von den Abgaben ausschließen dürften, die Cosun seinen Vertragspartnern zur Ausfuhr überlassen habe, nachdem die niederländischen Behörden von der Untersuchung erfahren hatten.

64. Die *niederländische Regierung* vertritt den Standpunkt, dass, angenommen der Gerichtshof erklärte die Verordnungen Nr. 1785/81 und Nr. 2670/81 für teilweise

ungültig, nur auf jene Zuckermengen keine Abgabe erhoben werden dürfte, auf die auch keine Abgabe erhoben worden wäre, wenn der Abgabenpflichtige sofort über den Beginn einer internationalen Untersuchung von möglicherweise betrügerischen Geschäften in Kenntnis gesetzt worden wäre.

65. Der *Rat* und die *Kommission* haben sich zur zweiten Frage nicht geäußert.

2. Würdigung

66. Die zweite Vorlagefrage wird nur für den Fall gestellt, dass die Antwort auf die erste Vorlagefrage dahin geht, dass die Verordnungen Nr. 1785/81 und Nr. 2670/81 ganz oder teilweise ungültig sind.

67. Da die im Rahmen der ersten Vorlagefrage vorgenommene Untersuchung ergeben hat, dass die beiden Verordnungen nicht aus Gründen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Billigkeit ungültig sind, erübrigt sich die Beantwortung der zweiten Vorlagefrage.

V — Ergebnis

68. Nach all dem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

Die Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker und die Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 der Kommission vom 14. September 1981 mit Durchführungsvorschriften für die Erzeugung außerhalb von Quoten im Zuckersektor im Zusammenhang mit dem Fehlen der Möglichkeit, die Abgabe auf C-Zucker zu erstatten oder zu erlassen, sind aus Gründen der Billigkeit weder ganz noch teilweise ungültig, wenn die Erlassmöglichkeit nach Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 — nunmehr ersetzt durch Artikel 239 des Zollkodex der Gemeinschaften — nicht für Abgaben auf C-Zucker, wie sie vorliegend in Streit stehen, gilt.