CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL van 16 mei 2006 [1]

I — Opmerkingen vooraf

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing [2] 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 [3] 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. [4] In het bijzonder gaat het om de vraag of het ontbreken van een mogelijkheid om heffingen op C-suiker terug te betalen of kwijt te schelden verenigbaar is met het billijkheidsbeginsel.

II — Toepasselijke bepalingen

2. In de onderhavige procedure zijn de regelingen van het recht inzake de marktordeningen en het douanerecht van toepassing.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Vgl. de parallelle hogere voorziening in zaak C-68/05 P (Koninklijke Coöperatie Cosun/Commissie).

3 — PB L 177, blz. 4.

4 — PB L 262, blz. 14.

A — *Marktordening voor suiker*

3. Het in casu toe te passen recht inzake de marktordeningen is een verordening van de Raad en de daarbij vastgestelde uitvoeringsverordening van de Commissie.

1. Verordening nr. 1785/81

4. De intussen ingetrokken verordening nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker regelde de productie, invoer en uitvoer van suiker. Het systeem van productiequota was een middel om aan de producenten de communautaire prijzen en de afzet van hun producten te waarborgen.

5. Artikel 24 van verordening nr. 1785/81 legde voor elke lidstaat voor elk verkoopseizoen basisquota voor A- en voor B-suiker vast die elke lidstaat aan de op zijn grondgebied gevestigde producenten toekent. De boven de toegekende quota geproduceerde suiker wordt als C-suiker aangemerkt.

6. C-suiker komt niet in aanmerking voor de regeling inzake prijsondersteuning, noch voor de regeling inzake restituties bij uitvoer. Volgens artikel 26, lid 1, mag C-suiker die niet naar het volgende verkoopseizoen is overgebracht, ook niet op de interne markt van de Gemeenschap worden afgezet, maar moet hij worden uitgevoerd.

7. Uitvoeringsbepalingen moesten volgens de procedure van artikel 41 worden vastgesteld.

2. Verordening nr. 2670/81

8. De uitvoeringsmodaliteiten voor C-suiker waren vastgesteld bij verordening nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker.

9. Artikel 1 bevat bepalingen over de uitvoer uit de Gemeenschap. Lid 1 daarvan luidt in de hier toepasselijke versie [5] als volgt:

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

a) de C-suiker of de C-isoglucose 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 of C-isoglucose werd geproduceerd;

c) de C-suiker of de C-isoglucose of een overeenkomstige hoeveelheid in de zin van artikel 2, lid 3, 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 als niet-gedenatureerde witte of ruwe suiker of als stroop verkregen vóór het stadium van suiker in vaste vorm van de GN-codes 1702 60 90 en 1702 90 90 of als isoglucose in onveranderde toestand.

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 of C-isoglucose beschouwd als te zijn afgezet op de interne markt.

5 — Verordening (EEG) nr. 3892/88 van de Commissie van 14 december 1988 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 2670/81 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker (PB L 346, blz. 29).

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

10. Artikel 2 regelt de wijze waarop het bewijs moet worden geleverd dat de in artikel 1, lid 1, genoemde voorwaarden zijn vervuld.

11. Artikel 3 regelt welke heffingen als sanctie moeten worden toegepast indien op de interne markt hoeveelheden zijn afgezet. Het luidt in de hier toepasselijke versie [6] voorzover hier van belang:

„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 ECU;

[...]

2. De betrokken lidstaat deelt vóór 1 mei volgende op de in artikel 1, lid 1, sub b, bedoelde 1 januari aan de fabrikanten die het in lid 1 bedoelde betrokken bedrag moeten betalen het totale te betalen bedrag mede.

Dit totale bedrag wordt door de betrokken fabrikanten vóór 20 mei van datzelfde jaar betaald.

3. Indien de bevoegde instantie in toepassing van artikel 2, lid 1, tweede alinea, evenwel de termijn voor het indienen van het bewijs heeft verlengd, worden de in lid 2 bedoelde

6 — Verordening (EEG) nr. 3559/91 van de Commissie van 6 december 1991 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2670/81 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker (PB L 336, blz. 26).

data 1 mei en 20 mei vervangen door de data die afhankelijk van de toegestane verlenging door die instantie zullen worden vastgesteld.

4. Op de hoeveelheden C-suiker en C-isoglucose 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."

B — *Douanerecht*

12. Wat het douanerecht betreft dient te worden gewezen op een verordening van de Raad en de op basis daarvan vastgestelde uitvoeringsverordening van de Commissie, die intussen zijn ingetrokken.

1. Verordening (EEG) nr. 1430/79

13. 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 [7] luidt in de hier toepasselijke versie [8]:

„Tot terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten kan worden overgegaan in andere bijzondere situaties dan die welke zijn bedoeld in de afdelingen A tot en met D, 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 van artikel 25. Aan de terugbetaling of de kwijtschelding kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden."

14. Ingevolge artikel 1, lid 2, sub a, 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

7 — PB L 175, blz. 1.

8 — Verordening (EEG) nr. 3069/86 van de Raad van 7 oktober 1986 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1430/79 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB L 286, blz. 1).

het Verdrag van toepassing zijn op bepaalde door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen".

15. Artikel 14 bepaalt onder meer dat artikel 13 mutatis mutandis van toepassing is op terugbetaling of kwijtschelding van uitvoerrechten.

16. Volgens artikel 1, lid 2, sub b, worden als „uitvoerrechten" aangemerkt:

„de landbouwheffingen en andere belastingen bij uitvoer, 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".

2. Verordening (EEG) nr. 3799/86

17. De uitvoeringsmodaliteiten zijn vastgesteld bij 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 van de Raad betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten. [9] Artikel 4 daarvan bepaalt wat de bijzondere situaties zijn, die het gevolg zijn van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de kant van de betrokkene inhouden. Dat geldt ongeacht andere omstandigheden, waarover de Commissie in het kader van de procedure van de artikelen 6 tot en met 10 per geval een beslissing geeft.

III — De feiten, het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

18. Koninklijke Coöperatie Cosun (hierna: „Cosun"), een onderneming voor de productie van suiker, vervaardigde in het verkoopseizoen 1992/1993 meer suiker dan de haar toegewezen A- en B-quota. Een dochteronderneming van Cosun verkocht partijen suiker verder aan andere ondernemingen voor uitvoer naar Kroatië, Slovenië en Marokko.

19. Van Cosun werd in 1994 betaling van een heffing gevorderd. Op 19 juni 1995 stelde het Hoofdproductschap Akkerbouwproducten (hierna: „HPA") een besluit vast.

9 — PB L 352, blz. 19.

20. In augustus 2001 verzocht het Koninkrijk der Nederlanden bij de Commissie om kwijtschelding van de gevorderde heffing. Op 2 mei 2002 verklaarde de Commissie dat verzoek niet-ontvankelijk.

21. Daartegen heeft Cosun bij het Gerecht van eerste aanleg beroep tot nietigverklaring ingesteld. Het Gerecht heeft dit beroep bij arrest van 7 december 2004 (T-240/02) ongegrond verklaard.

22. Daarnaast heeft Cosun op 18 juli 1995 bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: „CBB") beroep ingesteld tegen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wegens het besluit van het HPA. Het CBB heeft de procedure in afwachting van het arrest in de zaak De Haan [10] geschorst.

23. Het CBB wees met name het argument van Cosun af dat er sprake zou zijn van overmacht. Daarvoor ontbreken immers de ongewone en onvoorzienbare omstandigheden, omdat het niet nakomen van verplichtingen door een contractpartner een bekend commercieel risico is.

10 — Arrest van 7 september 1999, De Haan (C-61/98, Jurispr. blz. I-5003).

24. Wat de rechtsopvatting van Cosun betreft, dat er sprake is van een bijzondere situatie die een rechtvaardiging vormt voor kwijtschelding krachtens artikel 13 van verordening nr. 1430/79 en dat de Commissie ten onrechte de niet-ontvankelijkheid had vastgesteld, redeneerde het CBB dat op de geldigheid van het besluit van de Commissie niet behoeft te worden ingegaan.

25. Niettemin rees voor het CBB de vraag of indien er geen mogelijkheid van kwijtschelding voor heffingen op C-suiker bestaat, de omstandigheid dat in de marktordening voor suiker een rechtsgrondslag voor kwijtschelding van deze heffingen ontbreekt, de ongeldigheid van de verordeningen nrs. 1785/81 en 2670/81 meebrengt. De ongeldigheid van de voorschriften zou ertoe kunnen leiden dat ook de heffingen op ongeldige voorschriften zijn gebaseerd. Om duidelijkheid te verkrijgen over de geldigheid van de verordeningen en over de consequenties voor het onderhavige geval, heeft het CBB het Hof bij beslissing van 9 juni 2004 verzocht 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 het communautair douanewetboek, niet van toepassing is op heffingen op C-suiker als in geding, verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker, en verordening (EEG) nr. 2670/81 van de

Commissie van 14 september 1981 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie in de sector suiker, geheel of gedeeltelijk ongeldig in verband met het ontbreken van de mogelijkheid van terugbetaling of kwijtschelding van heffing op C-suiker om bepaalde redenen van billijkheid?

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

IV — De prejudiciële vragen

26. Vooraf wijzen Cosun, de Raad en de Commissie erop dat de prejudiciële vragen enkel dienen te worden beantwoord voorzover de veronderstelling waarop zij berusten, te weten dat de in artikel 13 van verordening nr. 1430/79 geboden mogelijkheid van kwijtschelding niet geldt voor C-suiker, juist is.

27. In dit verband voeren Cosun en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan dat artikel 13 van verordening nr. 1430/79 wél van toepassing is op heffingen op C-suiker.

28. De *Commissie* daarentegen staat op het standpunt dat de algemene billijkheidsclausule van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 geen algemeen beginsel van gemeenschapsrecht vormt, doch enkel in samenhang met de communautaire douanewetgeving van toepassing is, zodat de veronderstelling waarop de prejudiciële vragen berusten, juist is.

A — *De eerste vraag*

29. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of verordening nr. 1785/81 en verordening nr. 2670/81 ongeldig zijn. Als maatstaf voor de beoordeling van de geldigheid voert de verwijzende rechter enkel „redenen van billijkheid" aan. Andere criteria worden niet genoemd. Wat de verenigbaarheid met het evenredigheids-

beginsel betreft, staat de verwijzende rechter in de verwijzingsbeslissing uitdrukkelijk op het standpunt dat dit niet wordt geschonden. De vraag naar de verenigbaarheid met het evenredigheidsbeginsel wordt dan ook bewust niet gesteld.

30. Daaruit volgt dat het voorwerp van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing dienovereenkomstig is begrensd en beperkt blijft tot een toetsing in het licht van het algemene billijkheidsbeginsel.

1. Argumenten van partijen

31. Wat verordening nr. 1785/81 betreft, stelt Cosun dat deze geen formele voorwaarde voor verschuldigdheid van de heffingen op C-suiker bevat, doch de Commissie krachtens de artikelen 26 en 41 belast met de vaststelling van bepalingen op dat gebied. Bijgevolg kan de verordening niet ongeldig zijn.

32. Wat verordening nr. 2670/81 betreft gaat Cosun er primair van uit dat deze in overeenstemming met de algemene rechtbeginselen moet worden uitgelegd en toegepast. Daaruit volgt dat artikel 3 van deze verordening aldus moet worden uitgelegd dat daarin is voorzien in de mogelijkheid dat de nationale autoriteiten in bepaalde omstandigheden, zoals bijvoorbeeld die in het hoofdgeding, om billijkheidsredenen kwijtschelding kunnen verlenen. Verordening nr. 2670/81 zou dan geldig zijn. Subsidiair, voor het geval het Hof de door Cosun voorgestelde uitlegging van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 niet zou volgen, wordt gesteld dat de verordening ongeldig is aangezien zij het gelijkheidsbeginsel, het beginsel van gelijke behandeling, het billijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel schendt.

33. De Minister en de Nederlandse regering staan op het standpunt dat de op de gemeenschapsmarkt afgezette C-suiker zich in dezelfde situatie bevindt als uit derde staten ingevoerde suiker, en dat deze beide categorieën van suiker dus gelijk moeten worden behandeld. Bijgevolg is het in strijd met het gelijkheidsbeginsel dat een importeur die suiker uit derde staten invoert, en die zich wat de toepassing van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 betreft in een bijzondere situatie bevindt, op grond van deze bepaling kwijtschelding van heffingen kan verkrijgen, terwijl deze mogelijkheid niet bestaat voor de producent van C-suiker die zich in dezelfde bijzondere situatie bevindt.

34. De Nederlandse regering betoogt dat leemten in de regelgeving volgens vaste rechtspraak [11] in concrete gevallen door analoge toepassing van het gemeenschapsrecht kunnen worden opgevuld, teneinde te voldoen aan een fundamenteel beginsel van

11 — Zie bijvoorbeeld arrest van 12 december 1985, Krohn (165/84, Jurispr. blz. 3997, punten 13 e.v.).

gemeenschapsrecht. Deze rechtspraak is in casu van toepassing, waaruit volgt dat artikel 13 van verordening nr. 1430/79 naar analogie moet worden toegepast op heffingen op C-suiker.

35. Voor het geval het Hof een dergelijke analoge toepassing niet zou aanvaarden, staan de Minister en de Nederlandse regering op het standpunt dat het ontbreken van de mogelijkheid van kwijtschelding van de heffingen op C-suiker, in concrete gevallen en om redenen van billijkheid, tot gedeeltelijke ongeldigheid van de verordeningen nrs. 1785/81 en 2670/81 moet leiden, omdat dit ontbreken het gelijkheidsbeginsel schendt.

36. De Raad betoogt primair dat het feit dat in de GOM-voorschriften betreffende suiker geen algemene billijkheidsclausule is opgenomen die te vergelijken is met de clausule in de douanebepalingen en in artikel 13 van verordening nr. 1430/79, geen schending van het beginsel van gelijke behandeling oplevert. De douanevoorschriften en de GOM-voorschriften betreffende suiker behoren tot twee zeer verschillende sectoren, en de afwijkingen waarin zij al dan niet voorzien, betreffen zeer verschillende verplichtingen in volledig verschillende juridische contexten.

37. Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof[12] dat de gemeenschapswetgever niet verplicht is in de mogelijkheid tot kwijtschelding om billijkheidsredenen te voorzien, en dat het hem vrijstaat te beslissen om op een bepaald gebied in een dergelijke mogelijkheid te voorzien. Aangezien de gemeenschappelijke marktordening voor suiker grotendeels wordt gefinancierd met de bijdragen van de marktdeelnemers, zou de mogelijkheid van kwijtschelding van heffingen op C-suiker ernstige gevolgen hebben, omdat het ertoe zou aanzetten om steeds meer suiker buiten de quota te produceren. De beslissing van de gemeenschapswetgever om geen regeling voor de kwijtschelding van heffingen, zoals die welke voor douanerechten geldt, in te voeren, lijkt dan ook redelijk.

38. Subsidiair betoogt de Raad dat voorzover het ontbreken van de mogelijkheid van kwijtschelding om billijkheidsredenen in strijd zou zijn met het beginsel van gelijke behandeling, enkel verordening nr. 2670/81 van de Commissie ongeldig zou zijn, omdat de Raad de Commissie heeft belast met de vaststelling van regelingen inzake de heffingen op C-suiker.

39. De Commissie voert aan dat noch het Hof noch het Gerecht een algemeen rechtsbeginsel heeft aanvaard op grond waarvan een beroep kan worden gedaan op schending van het billijkheidsbeginsel, wanneer in de toepasselijke regeling niet uitdrukkelijk is voorzien in de mogelijkheid van kwijtschelding van heffingen op C-suiker om billijkheidsredenen. De verordeningen nrs. 1785/81 en 2670/81 kunnen niet ongel-

12 — Arrest van 28 juni 1977, Balkan-Import-Export (118/76, Jurispr. blz. 1177).

dig zijn enkel omdat zij niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid van een dergelijke kwijtschelding voorzien.

40. Zij voegt daaraan toe dat zij, zelfs indien zij zou beslissen in elk concreet geval te onderzoeken of er sprake is van schending van het billijkheidsbeginsel, tot de slotsom zou komen dat in casu de door Cosun te betalen heffing niet in strijd is met het billijkheidsbeginsel.

41. Enerzijds heeft het Hof volgens de Commissie immers reeds vastgesteld dat heffingen op C-suiker die vanwege het niet vervullen van douaneformaliteiten worden opgelegd, niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel omdat deze formaliteiten onontbeerlijk zijn om ongewenste effecten op de GOM voor suiker te vermijden. [13] Dezelfde overwegingen gaan op wanneer wordt getoetst of het billijkheidsbeginsel door het opleggen van een heffing is geschonden.

42. Anderzijds volgt haars inziens uit het arrest in de zaak Peter [14], dat de eventuele toepassing van het billijkheidsbeginsel op het gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid in ieder geval niet de uitvoering van het betrokken gemeenschappelijke systeem praktisch onmogelijk mag maken, bijvoorbeeld doordat de quotaregeling ter beperking van de productie in gevaar wordt gebracht. Indien nu aan een producent in een geval zoals het onderhavige kwijtschelding om billijkheidsredenen zou worden verleend, zou dit volgens de Commissie de in de suiker-GOM vastgelegde quotaregeling in gevaar brengen.

2. Beoordeling

43. Om te beginnen dienen enkele punten te worden verduidelijkt. Zo moeten in de hier aan de orde zijnde problematiek verschillende met de billijkheid verband houdende aspecten worden onderscheiden.

44. De volgende rechtsfenomenen moeten in beginsel van elkaar worden onderscheiden. Enerzijds moet met betrekking tot het billijkheidsbeginsel onderscheid worden gemaakt naargelang het om een nationaal dan wel een gemeenschapsrechtelijk beginsel gaat. Op het niveau van de lidstaten gaat het om de vraag of het uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt toelaatbaar is dat een nationaal billijkheidsbeginsel wordt toegepast.

45. Anderzijds moeten op communautair niveau expliciete voorschriften betreffende de billijkheid, bijvoorbeeld in de regelingen inzake de marktordeningen, en een algemeen billijkheidsbeginsel van elkaar worden onderscheiden.

13 — Arresten van 29 januari 1998, Südzucker Mannheim (C-161/96, Jurispr. blz. I-281, punten 42 e.v.), en 19 februari 2004, British Sugar II (C-329/01, Jurispr. blz. I-1899, punten 46 en 48).

14 — Arrest van 27 mei 1993, (C-290/91, Jurispr. blz. I-2981).

46. In de onderhavige procedure hebben enkele betrokkenen gewezen op een gemeenschapsrechtelijke verplichting om artikel 13 van verordening nr. 1430/79 om billijkheidsredenen analoog toe te passen. Daarbij gaat het strikt gezien om de toepasbaarheid van een expliciet voorschrift betreffende de billijkheid. Daarover gaat weliswaar de parallelle procedure in zaak C-68/05 P, doch niet de onderhavige procedure.

47. In de onderhavige procedure gaat het er enkel om of voorschriften van afgeleid gemeenschapsrecht het algemene billijkheidsbeginsel eerbiedigen. Vooraf dient dus te worden onderzocht of het gemeenschapsrecht wel een dergelijk beginsel aanvaardt.

48. Wat de toetsingsmaatstaf betreft beperkt de onderhavige procedure zich, zoals reeds is uiteengezet, tot het algemene billijkheidsbeginsel en betreft het niet tevens andere beginselen zoals bijvoorbeeld het gelijkheids- of het evenredigheidsbeginsel.

49. Dat betekent dat op een groot gedeelte van de door de betrokkenen aangehaalde rechtspraak van het Hof hieronder slechts nader behoeft te worden ingegaan voorzover daaruit iets kan worden afgeleid dat van belang is voor de rechtsvraag die thans aan de orde is. De rechtspraak die andere aspecten betreft wordt dus van secundair belang. Dat geldt in het bijzonder voor het arrest Peter dat de toelaatbaarheid van de toepassing van een *nationale* billijkheidsbepaling betreft. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat het gemeenschapsrecht zich onder bepaalde voorwaarden niet verzet tegen de toepassing van een nationale bepaling die de nationale autoriteiten in bepaalde gevallen toelaat om een heffing op persoonlijke billijkheidsgronden kwijt te schelden. [15]

50. Hieronder dient dus om te beginnen te worden onderzocht of in het gemeenschapsrecht een algemeen billijkheidsbeginsel geldt.

51. Allereerst moet worden gewezen op de rechtspraak van het Hof volgens welke het gemeenschapsrecht geen rechtsgrondslag voor de kwijtschelding van heffingen om billijkheidsredenen bevat. [16]

52. In het arrest Hoche heeft het Hof ter verduidelijking van deze rechtspraak in herinnering gebracht dat het het bestaan van een algemeen gemeenschapsrechtelijk beginsel van objectieve onbillijkheid heeft ontkend. [17] Voorts heeft het Hof in dat arrest geoordeeld dat een bepaald voorschrift van een verordening niet in een concreet geval buiten toepassing kan worden gelaten om redenen van billijkheid. [18]

15 — Arrest Peter (aangehaald in voetnoot 14), punten 11 en 17.

16 — Arrest Balkan-Import-Export (aangehaald in voetnoot 12), punten 8 en 10, en arrest van 14 november 1985, Neumann (299/84, Jurispr. blz. 3663, punt 24).

17 — Arrest van 28 juni 1990, Hoche (C-174/89, Jurispr. blz. I-2681, punt 31).

18 — Arrest Hoche (aangehaald in voetnoot 17), punt 36.

53. Uit deze rechtspraak kunnen echter nog verdere verduidelijkingen worden afgeleid. Zo heeft het Hof zich tegen de aanvaarding van een algemeen billijkheidsbeginsel uitgesproken omdat dit de volledige doorwerking van de gemeenschapsbepalingen in de lidstaten zou kunnen verhinderen en afbreuk zou kunnen doen aan het fundamentele beginsel van de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht in de gehele Gemeenschap. [19]

54. In de arresten Neumann en Hoche heeft het Hof voorts vastgesteld dat het gemeenschapsrecht geen algemeen rechtsbeginsel kent 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. [20]

55. Niettemin mag niet worden verzwegen dat in de rechtspraak ook aanwijzingen in tegenovergestelde zin kunnen worden gevonden. Zo heeft het Hof in het arrest First City Trading voor recht verklaard dat „de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht — in het bijzonder overmacht, gewettigd vertrouwen, evenredigheid of *billijkheid* — niet [verlangen], dat de exporteurs in de door de verwijzende rechter beschreven omstandigheden de als voorschot ontvangen uitvoerrestituties geheel of gedeeltelijk [mogen] behouden". [21]

56. Uit deze arresten van latere datum zou kunnen worden afgeleid dat het Hof thans een algemeen billijkheidsbeginsel aanvaardt. Een andere passage in hetzelfde arrest schept echter duidelijkheid voorzover het Hof daarin heeft vastgesteld dat *„de billijkheid geen afwijking van de toepassing* van de gemeenschapsbepalingen toelaat, behalve in de in de regeling voorziene gevallen of wanneer de regeling zelf ongeldig wordt verklaard". [22]

57. Uit het bovenstaande onderzoek van de rechtspraak van het Hof tot op heden volgt dus dat daarin geen algemeen billijkheidsbeginsel is aanvaard.

58. Nu een algemeen billijkheidsbeginsel door het Hof niet is aanvaard, zou de gelding van een dergelijk rechtsbeginsel nog uit de rechtsorden van de lidstaten kunnen worden afgeleid.

59. Reeds bij een beknopt onderzoek van de nationale rechtsorden blijkt dat niet in alle lidstaten een billijkheidsbeginsel geldt. Wel-

19 — Arrest Neumann (aangehaald in voetnoot 16), punt 25.

20 — Arresten Neumann (aangehaald in voetnoot 16), punt 33, en Hoche (aangehaald in voetnoot 17), punt 31.

21 — Arrest van 29 september 1998, First City Trading (C-263/97, Jurispr. blz. I-5537, punt 62); cursivering van mij.

22 — Arrest First City Trading (aangehaald in voetnoot 21), punt 48; cursivering van mij.

iswaar is niet dwingend vereist dat het beginsel in alle lidstaten is aanvaard, doch wel dat het ten minste is aanvaard op de voor de onderhavige procedure beslissende rechtsgebieden, die deel uitmaken van het economisch publiekrecht. Dat afzonderlijke nationale voorschriften uitdrukkelijk in kwijtschelding of terugbetaling om billijkheidsredenen voorzien, volstaat niet. Daaruit volgt immers nog niet dat in de betrokken lidstaat een desbetreffend beginsel geldt.

60. Blijkens het onderzoek van de rechtspraak geldt in het gemeenschapsrecht geen algemeen billijkheidsbeginsel. Bij het ontbreken van een dergelijke toetsingsmaatstaf kan logischerwijs ook niet worden getoetst of de verordeningen die in deze procedure aan de orde zijn, daarmee verenigbaar zijn.

61. Op de eerste vraag dient dus te worden geantwoord dat verordening nr. 1785/81 en verordening nr. 2670/81 in verband met het ontbreken van de mogelijkheid tot terugbetaling of kwijtschelding van de heffing op C-suiker om redenen van billijkheid, niet geheel of gedeeltelijk ongeldig zijn, indien de mogelijkheid van kwijtschelding als bedoeld in artikel 13 van verordening nr. 1430/79 — thans vervangen door artikel 239 van het communautair douanewetboek — niet van toepassing is op de heffingen op C-suiker zoals die welke in casu aan de orde zijn.

B — *De tweede vraag*

1. Argumenten van partijen

62. Cosun voert aan dat indien het Hof op de eerste vraag zou antwoorden dat verordening nr. 2670/81, en met name artikel 3 daarvan, ongeldig is, omdat daarin niet is voorzien in de mogelijkheid tot kwijtschelding van heffingen om redenen van billijkheid, het CBB dient vast te stellen dat er rechtens geen grond is voor het HPA om betaling van de omstreden bedragen te kunnen vorderen. Subsidiair moet het Hof vaststellen dat de Commissie, analoog aan het bepaalde in artikel 233 EG, met terugwerkende kracht in verordening nr. 2670/81 de mogelijkheid moet opnemen om in een geval zoals het onderhavige kwijtschelding om redenen van billijkheid te kunnen verlenen.

63. De Minister betoogt dat de bevoegde Nederlandse autoriteiten en/of de Commissie enkel die hoeveelheden suiker buiten toepassing van de heffing mogen laten die Cosun ter uitvoer aan haar contractpartners heeft overgedragen nadat de Nederlandse autoriteiten van het onderzoek op de hoogte waren gebracht.

64. De Nederlandse regering staat op het standpunt dat, ervan uitgaande dat het Hof de verordeningen nrs. 1785/81 en 2670/81 gedeeltelijk ongeldig verklaart, alleen die

suikerhoeveelheden buiten heffing kunnen worden gelaten, waarop ook geen heffing zou zijn toegepast indien de heffingsplichtige meteen al op de hoogte zou zijn gesteld van het instellen van een internationaal onderzoek naar eventuele fraudepraktijken.

65. De Raad en de Commissie hebben over de tweede vraag geen opmerkingen ingediend.

2. Beoordeling

66. De tweede vraag wordt slechts gesteld voor het geval het antwoord op de eerste vraag luidt dat verordening nr. 1785/81 en verordening nr. 2670/81 geheel of gedeeltelijk ongeldig zijn.

67. Aangezien uit het in het kader van de eerste vraag verrichte onderzoek is gebleken dat de beide verordeningen niet wegens schending van het billijkheidsbeginsel ongeldig zijn, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

V — Conclusie

68. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker en 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, zijn in verband met het ontbreken van de mogelijkheid tot terugbetaling of kwijtschelding van de heffing op C-suiker om redenen van billijkheid, niet geheel of gedeeltelijk ongeldig, indien de mogelijkheid van kwijtschelding als bedoeld in artikel 13 van verordening (EEG) nr. 1430/79 — thans vervangen door artikel 239 van het communautair douanewetboek — niet van toepassing is op heffingen op C-suiker zoals die welke in casu aan de orde zijn."