# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO

vom 15. Mai 2001 [1]

1. Die Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (nachstehend: Grundverordnung) [2] verfolgt in diesem Sektor die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere die Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für die Erzeuger und die Sicherheit der Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen mit Hilfe eines Systems der Preisgarantie und des abgestuften Absatzes auf der Grundlage von Produktionsquoten, die den Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten zugeteilt werden.

2. Jedem von ihnen wird so für jedes Wirtschaftsjahr, das am 1. Juli eines Jahres beginnt und am 30. Juni des Folgejahres endet, eine Zuckerquote A, die mit der Aufnahmefähigkeit des gemeinsamen Marktes zusammenhängt, und eine Zuckerquote B zugeteilt, die er auf die Unternehmen in seinem Hoheitsgebiet aufzuteilen hat, wobei jedes von ihnen zugleich eine Quote A und eine Quote B erhält.

3. Stellt ein Unternehmen eine Zuckermenge her, die die ihm zugeteilten Quoten A und B übersteigt, so wird dieser Zucker als Zucker C eingestuft. Gemäß Artikel 24 Absatz 1 der Grundverordnung gilt nämlich:

„... Im Sinne dieser Verordnung ist

a) A-Zucker... alle Zuckermengen..., die unter Anrechnung auf ein bestimmtes Wirtschaftsjahr im Rahmen der A-Quote des betreffenden Unternehmens erzeugt werden;

b) B-Zucker... alle Zuckermengen..., die unter Anrechnung auf ein bestimmtes Wirtschaftsjahr erzeugt werden und die A-Quote überschreiten, ohne die Summe der A- und B-Quoten des betreffenden Unternehmens zu überschreiten;

c) C-Zucker... alle Zuckermengen..., die unter Anrechnung auf ein bestimmtes Wirtschaftsjahr erzeugt werden und die Summe der A- und B-Quoten des betreffenden Unternehmens überschreiten."

1 — Originalsprache: Französisch.
2 — ABl. L 177, S. 4.

4. Die Absatzbedingungen für Zucker unterscheiden sich je nach seiner Einstufung. Für A-Zucker und B-Zucker gelten verschiedene in der Grundverordnung vorgesehene Stützungsmechanismen, wobei innerhalb der Quote A erzeugter Zucker höhere Garantien genießt als B-Zucker.

5. Diese Zuckermengen sind von Interventionsstellen zu einem garantierten Preis aufzukaufen, und ihre Ausfuhr wird durch die Gewährung von Erstattungen erleichtert, die den Zugang zum Weltmarkt sicherstellen. Im Gegenzug haben die Erzeuger auf der Grundlage eines komplexen Beitragssystems die Kosten dieser Maßnahmen zu übernehmen, d. h., die gemeinsame Marktorganisation muss sich selbst finanzieren.

6. Ganz anderes gilt für C-Zucker. Dieser ist nicht nur von den Interventionsmechanismen ausgeschlossen, sondern darf auch nicht auf dem Gemeinschaftsmarkt abgesetzt werden. Das Unternehmen, das in einem Wirtschaftsjahr C-Zucker erzeugt hat, kann ihn entweder in Drittländer ausführen, ohne dafür allerdings Erstattungen zu erhalten, oder ihn auf die A-Quote des folgenden Wirtschaftsjahres übertragen.

7. Wird er indessen auf dem Gemeinschaftsmarkt abgesetzt, so wird er wie aus einem Drittland eingeführter Zucker behandelt, mit der Folge insbesondere, dass ein Betrag zu entrichten ist, der der Einfuhrabschöpfung entspricht.

8. Diesen wesentlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Gruppen von Zucker entsprechen Unterschiede der gleichen Art zwischen den Zuckerrüben, die für seine Erzeugung Verwendung finden.

9. Die Zuckererzeuger haben einen Mindestpreis für Zuckerrüben zu entrichten, die sie für die Herstellung von A- und B-Zucker verwenden, der in dem einen Fall höher ist als im anderen. Eine solche Pflicht gilt nicht für Zuckerrüben, die zu C-Zucker verarbeitet werden.

10. Auf diese Weise werden den Landwirten mit der Marktordnung für den Zuckersektor, obwohl sie ein verarbeitetes Erzeugnis betrifft, Garantien geboten.

11. Im Vereinigten Königreich ist British Sugar plc (nachstehend: British Sugar) alleinige Inhaberin der gesamten diesem Mitgliedstaat zugeteilten A- und B-Quoten.

12. Im zweiten Halbjahr des Jahres 1992 wurde ihr bewusst, dass sie angesichts der ihr zu liefernden Zuckerrübenernte gezwungen sein würde, eine Zuckermenge herzustellen, die ihre A- und B-Quoten weit übersteigen würde, und sie sich daher einer großen Menge C-Zucker gegenübersehen werde, der, soweit er nicht auf das folgende Wirtschaftsjahr übertragen werden könnte, in ein Drittland ausgeführt werden müsste.

13. Ganz zu Recht bemühte sie sich daher, mit Hilfe ihrer Handelsvertreter Absatzmöglichkeiten für diese Überschussmengen an Zucker zu finden.

14. Am 16. Oktober 1992, danach am 26. November 1992 beantragte sie Ausfuhrbescheinigungen für insgesamt 20 000 Tonnen C-Zucker. Diese Bescheinigungen waren für die Durchführung der geplanten Ausfuhren erforderlich, weil zwar C-Zucker keinen Anspruch auf Ausfuhrerstattungen begründet, seine Ausfuhr jedoch vom Erhalt einer Ausfuhrbescheinigung nach Artikel 13 Absatz 1 der Grundverordnung abhängig ist, was den mit der Verwaltung der gemeinsamen Marktordnung betrauten Verwaltungsbehörden ermöglicht, die Entwicklung des Zuckerhandels zwischen der Gemeinschaft und Drittländern zu beobachten.

15. Dies war nicht das erste Mal, dass British Sugar C-Zucker ausführte, weil es bereits in der Vergangenheit vorgekommen war, dass ihre Gesamterzeugung die der A- und B-Quote entsprechende Menge überstieg. Sie hatte jedoch stets, wenn sie effektiv ein Produktionsniveau erreicht hatte, das diese Quoten überstieg, zu Ausfuhren des C-Zuckers Zuflucht genommen.

16. Während des vierten Vierteljahres 1992 nahm British Sugar diesmal Kontakt zum Intervention Board for Agricultural Produce (Interventionsstelle für Agrarprodukte, nachstehend: IBAP), der zuständigen nationalen Interventionsstelle im Sinne der Grundverordnung, sowie zum Minister für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung auf, der wiederum Erkundigungen bei der Kommission einzog, um sich nach seinem eigenen Bekunden erläutern zu lassen, ob Ausfuhren von C-Zucker vor der effektiven Erzeugung einer die Gesamtmenge der A- und B-Quoten übersteigenden Zuckertonnage möglich seien.

17. Der genaue Inhalt der ihr gemachten Angaben war nicht eindeutig festzustellen, da British Sugar behauptet, man habe ihr alle Zusicherungen bezüglich der Rechtmäßigkeit einer solchen Vorgehensweise gegeben, während die angesprochenen Verwaltungsbehörden ihrerseits abstritten, solche Zusicherungen gegeben zu haben, und beteuerten, sie hätten sich allein zu der Möglichkeit geäußert, Kaufverträge über die Ausfuhr von C-Zucker vor effektiver Produktion dieses Zuckers abzuschließen, was offensichtlich nicht dasselbe ist.

18. Gleichwohl erhielt British Sugar die von ihr beantragten Lizenzen, obwohl gemäß Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2630/81 der Kommission vom 10. September 1981 über besondere Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Zucker[3] „[e]ine Ausfuhrlizenz für C-Zucker... erst dann erteilt werden [kann], wenn der betreffende Hersteller der zuständigen Stelle nachgewiesen hat, dass die Menge, für die die Lizenz beantragt wird, oder eine gleiche Menge tatsächlich über die A- und B-Quoten des betreffenden Betriebs hinaus erzeugt worden ist, wobei gegebenenfalls die auf das betreffende Wirtschaftsjahr übertragenen Mengen in Betracht gezogen werden".

3 — ABl. L 258, S. 16.

19. Aufgrund dieser Lizenzen führte British Sugar vor dem 7. Januar 1993 — zu diesem Zeitpunkt erreichten die effektiv in ihren Betrieben erzeugten Zuckermengen die Tonnage, die der Gesamtmenge ihrer A- und B-Quoten entsprach — tatsächlich 16 650,465 Tonnen Zucker aus.

20. Nachdem British Sugar alle vorgeschriebenen Zollformalitäten erfüllt und den Nachweis erbracht hatte, dass die Mengen, die den ihr erteilten Lizenzen entsprachen, das Gebiet der Gemeinschaft verlassen hatten, wurden die Sicherheiten, die für den Erhalt der Lizenzen hatten gestellt werden müssen, von der IBAP freigegeben.

21. British Sugar ging daher davon aus, dass sie tatsächlich im Rahmen der Gemeinschaftsregelung 16 650,465 Tonnen C-Zucker ausgeführt hatte und legte diese Ausfuhren bei der Durchführung ihrer Geschäfte zugrunde, damit am Ende des Wirtschaftsjahres die auf dem Gemeinschaftsmarkt abgesetzten Mengen innerhalb der Gesamtmenge der A- und B-Quoten verblieben.

22. Später indessen — wobei der genaue Zeitablauf im Augenblick nicht dargestellt zu werden braucht — stellte sich die IBAP auf den Standpunkt, dass die Ausfuhren von British Sugar nicht rechtmäßig gewesen seien, weil British Sugar vor dem 7. Januar 1993 keinen C-Zucker habe ausführen dürfen.

23. Nach ihrem Standpunkt ist Artikel 24 der Grundverordnung dahin auszulegen, dass ein Unternehmen nicht beanspruchen kann, im Besitz von C-Zucker zu sein, solange seine Erzeugung nicht die Gesamtmenge der A- und B-Quoten überschritten hat. Die British Sugar im letzten Vierteljahr 1992 erteilten Lizenzen hätten erst nach dem 7. Januar 1993 verwendet werden dürfen, um als C-Zucker eingestuften Zucker auszuführen.

24. Folglich hatte British Sugar nach Auffassung der IBAP in Wirklichkeit Quotenzucker ausgeführt: Der ausgeführte so genannte C-Zucker müsse nunmehr neu als Quotenzucker eingestuft werden.

25. Für diesen Zucker hätten Ausfuhrerstattungen, die British Sugar definitionsgemäß nicht beansprucht hatte, weil sie nach ihrer Meinung C-Zucker ausführte, gewährt werden können und Ausgleichszahlungen erbracht werden müssen.

26. Die Neueinstufung, die die IBAP nunmehr vornahm, führte ihrerseits dazu, dass ein Teil des von British Sugar auf dem Gemeinschaftsmarkt abgesetzten Zuckers,

nämlich genau 16 650,465 Tonnen, als C-Zucker zu behandeln war.

27. Fügt man nämlich der Zuckermenge, die der Gesamtmenge der A- und B-Quoten entspricht, die British Sugar als Quotenzucker angeboten hatte, die Menge des zu Unrecht als C-Zucker abgesetzten Zuckers hinzu, so kann man nicht umhin, eine Quotenüberschreitung festzustellen.

28. Da die dieser Überschreitung entsprechende Menge von British Sugar nicht für einen nach der Gemeinschaftsregelung zulässigen Verwendungszweck, nämlich Übertrag auf die Quote A des folgenden Wirtschaftsjahrs oder Ausfuhr aus der Gemeinschaft, verwandt worden war, stellte sie nach Auffassung der IBAP C-Zucker dar, der auf dem Gemeinschaftsmarkt abgesetzt worden war.

29. Ein solcher Umsatz führt nun aber zur Anwendung des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 der Kommission vom 14. September 1981 mit Durchführungsvorschriften für die Erzeugung außerhalb von Quoten im Zuckersektor [4], geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 3892/88 [5], der bestimmt:

„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 für 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

— 1,25 Ecu;

...“

30. Aufgrund dieser Argumentation forderte IBAP von British Sugar 1997 die Zahlung eines Betrages von 6 641 608, 10 GBP. British Sugar bestritt eine Schuld in dieser Höhe.

31. Nach ihrer Meinung verbot ihr die Grundverordnung keineswegs, C-Zucker auszuführen, bevor sie ausreichend Zucker

4 — ABl. L 262, S. 14.
5 — ABl. L 346, S. 29.

zur Erfüllung der Quoten A und B erzeugt hatte, da sie am Ende des Wirtschaftsjahres feststellen könne, dass sie tatsächlich die insoweit erforderliche Menge erzeugt und diese Menge als A- und B-Zucker abgesetzt habe, was in der Tat auch geschehen sei.

32. Es sei nicht zulässig, dass die IBAP Zucker, der mit allen erforderlichen Dokumenten als C-Zucker ausgeführt worden sei, als A- und B-Zucker neu einzustufen, gleichzeitig den als A- und B-Zucker abgesetzten Zucker neu als C-Zucker einzustufen und ihr am Ende eine Geldbuße aufzuerlegen.

33. Sie machte ferner geltend, dass, selbst wenn eine solche Neueinstufung möglich wäre, sie selbst befugt sein müsse, nachträglich die Ausfuhrerstattungen zu beanspruchen, auf die sie ein Recht gehabt hätte, wenn sie den von ihr als C-Zucker ausgeführten Zucker als Quotenzucker gekennzeichnet hätte, und dies, obwohl die Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen [6] und auch keine andere Vorschrift der Gemeinschaftsregelung die nationalen Behörden berechtige, bei diesen Erstattungen eine rückwirkende Erklärung entgegenzunehmen.

34. Nach ihren Berechnung belaufe sich der Betrag der Erstattungen, die sie hätte beanspruchen können, auf etwa 6 Millionen GBP, die auf den Betrag angerechnet werden müssten, den die IBAP von ihr für den Absatz von C-Zucker auf dem Gemeinschaftsmarkt verlange.

35. Da die IBAP sich weigerte, ihre Entscheidung der Erhebung von 6 641 608,10 GBP zurückzunehmen, erhob British Sugar Klage vor dem High Court of Justice, Queen's Bench Division (Crown Office).

36. Dieser hat in der Erwägung, dass die Beantwortung von Fragen der Auslegung und der Gültigkeit bestimmter Vorschriften des Gemeinschaftsrechts für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich sei, dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die zunächst nicht in allen Einzelheiten darzustellen sind, da eine große Anzahl von ihnen nur in Abhängigkeit von der Antwort gestellt werden, die der Gerichtshof auf eine andere Frage geben wird, die aber im Wesentlichen vier Punkte betreffen.

37. Das vorlegende Gericht will wissen

— ob ein Unternehmen im Laufe eines Wirtschaftsjahres Zucker als C-Zucker zur Ausfuhr bezeichnen kann, obwohl es noch keine Zuckermenge hergestellt hat, die ihre A- und B-Quotenmengen überschreiten würde;

6 — ABl. L 351, S. 1.

— ob die Interventionsstelle unter den Umständen des vorliegenden Falles einen oder mehrere Grundsätze des Gemeinschaftsrechts verletzt, wenn sie British Sugar gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2670/81 eine Zahlung auferlegt oder, falls eine solche Zahlung gefordert werden kann, ob ihr Betrag unter wörtlicher Anwendung dieser Vorschrift zu berechnen ist oder im konkreten Fall angepasst werden muss;

— ob die Entscheidung, die Zahlung eines Betrages nach Maßgabe des Artikels 3 Absatz 1 anzuordnen, verspätet ergangen ist;

— ob British Sugar, obwohl sie dies vor der Ausfuhr nicht beantragt hat, Ausfuhrerstattungen für den von IBAP als Quotenzucker neu eingestuften Zucker beanspruchen kann, da sie selbst diesen bei der Ausfuhr als C-Zucker angesehen hat.

„[1] Kann ein Unternehmen, dem eine nationale Behörde eine Quote zugeteilt hat, nach der EG-Zuckerregelung, insbesondere nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981, Zucker als C-Zucker bezeichnen, wenn dieser Zucker während des Wirtschaftsjahres erzeugt wird, bevor das Unternehmen tatsächlich die Menge Zucker hergestellt hat, die der Summe seiner A- und B-Quoten entspricht?“

39. Der oben wiedergegebene Artikel 4 der Verordnung Nr. 2630/81 könnte als eine kaum deutlicher denkbare Antwort auf diese Frage betrachtet werden, da er die Erteilung einer Ausfuhrlizenz für C-Zucker davon abhängig macht, dass „eine gleiche Menge tatsächlich über die A- und B-Quoten des betreffenden Betriebs hinaus erzeugt worden ist“.

40. Es handelt sich indessen nur um eine Durchführungsverordnung der Kommission, die als solche die Grundverordnung des Rates, auf die sie sich stützt, nicht abändern kann.

**Zur ersten Frage**

38. Die erste uns vom vorlegenden Gericht gestellte Frage bedarf unzweifelhaft einer Antwort. Sie lautet wie folgt:

41. Würde sie bezüglich der Verfügbarkeit von C-Zucker eine nach der Grundverordnung, insbesondere nach deren

Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c, unzulässige Bedingung einführen, müsste sie, wie das vorlegende Gericht sehr richtig erkannt hat, wie seine Frage belegt, die es für den Fall stellt, dass seine erste Frage bejaht werden müsste, als ungültig betrachtet werden.

42. Zur Stützung einer Auslegung der Grundverordnung lässt sich mit anderen Worten keine Durchführungsverordnung der Kommission heranziehen, da die Auslegungen einer Verordnung des Rates durch die Kommission rechtlich nicht bindend sind, auch wenn sie nur in den seltensten Fällen irrig sind.

43. Der gleiche Hinweis gilt für Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 65/82 der Kommission vom 13. Januar 1982 mit Durchführungsbestimmungen zur Übertragung von Zucker auf das folgende Wirtschaftsjahr[7], auf den sich die Regierung des Vereinigten Königreichs berufen hat, um die Richtigkeit der von der IBAP zugrunde gelegten Auslegung des Artikels 24 Absatz 1 Buchstabe c zu belegen.

44. Welches ist nun nach dieser Klarstellung die richtige Auslegung des Artikels 24 Absatz 1 Buchstabe c der Grundverordnung?

7 — ABl. L 9, S. 14.

45. Zunächst sei darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung einen Zeitablauf bei der Erzeugung der verschiedenen Zuckergruppen nicht ausdrücklich vorschreibt. Die einzige Zeiteinheit, die sie nennt, ist das Wirtschaftsjahr. Berücksichtigt man, worauf British Sugar abhebt, dass Zucker ein homogenes Erzeugnis ist und folglich physikalisch nichts die Zukkergruppen A, B und C unterscheidet, so erfolgt die Aufteilung der Erzeugung eines Unternehmens auf diese drei Gruppen am Ende des Wirtschaftsjahres aufgrund einer Reihe arithmetischer Berechnungen. Hat das Unternehmen eine Menge erzeugt, die unter seiner A-Quote bleibt, so hat es lediglich A-Zucker erzeugt, hat es Mengen über seine A-Quote hinaus erzeugt, dann hat es auch B-Zucker, und hat es schließlich eine Menge erzeugt, die die Gesamtmenge seiner A- und B-Quoten übersteigt, dann hat es noch C-Zucker erzeugt.

46. Das Vorliegen von C-Zucker ist mit anderen Worten davon abhängig, dass eine Produktion festzustellen ist, die die Gesamtmenge der A- und B-Quoten übersteigt.

47. Diese Überschreitung nun ist selbst eine physikalische Wirklichkeit. Eine Sache ist die Vorausschau, dass aufgrund der Mengen geernteter Zuckerrüben, die dem Unternehmen angeliefert werden, die Bilanz am Ende des Wirtschaftsjahres eine Erzeugung von C-Zucker ergeben wird, und eine andere Sache die, dass man bereits eine den Quoten A und B entsprechende Menge erzeugt hat und noch über Rohmaterial

verfügt, um die Produktion fortzusetzen und damit auch Zucker herzustellen, der, weil er nicht mehr als A- oder als B-Zucker eingestuft werden kann, notwendig als C-Zucker einzustufen ist.

48. Wegen der bedeutenden Konsequenzen, die im System der gemeinsamen Marktorganisation im Zuckersektor an die Einstufung des von einem Unternehmen erzeugten Zuckers geknüpft sind, insbesondere bezüglich der Beiträge, die die Erzeuger zu leisten haben, um die Selbstfinanzierung der gemeinsamen Organisation und die Bedingungen sicherzustellen, unter denen die Ausfuhren von Zucker erfolgen, scheint es mir unannehmbar zu sein, dass ein Erzeuger sich auf Einschätzungen stützen können sollte, die er für die Gesamtmenge des Zuckers anstellt, die er bis zum Ende eines Wirtschaftsjahres erzeugen zu können hofft, um nach seinem Gutdünken, d. h. mehr oder weniger willkürlich, einen Teil des Zuckers, den er zu einem gegebenen Zeitpunkt erzeugt hat, als A-, B- oder C-Zucker einzustufen.

49. Gewiss lässt sich nicht behaupten, dass es nicht möglich gewesen wäre, den Erzeugern diese Möglichkeit offen zu halten. Der Rat hätte durchaus die Grundverordnung anders als geschehen abfassen und festlegen können, dass ein Erzeuger, wenn er sich für fähig hält, effektiv eine Zuckermenge zu erzeugen, die die Summe seiner A- und B-Quoten übersteigt, zu jedwedem Zeitpunkt des Wirtschaftsjahres befugt sein soll, einen Teil des erzeugten Zuckers unter die für C-Zucker geltende Regelung zu stellen.

50. Wenn er allerdings den Unternehmern diese Entscheidungen hätte überlassen wollen, dann hätte er notwendig Sorge dafür getragen, die Folgen festzulegen, die ein Beurteilungsfehler in Gestalt einer in Wirklichkeit hinter der vorgesehenen zurückbleibenden Erzeugung für das betreffende Unternehmen bedeutet hätte.

51. Man kann sich nämlich schwer vorstellen, dass es der Rat angesichts der unterschiedlichen, für die verschiedenen Zuckergruppen geltenden Systeme zugelassen hätte, dass die Unternehmen schlechtgläubig, aber völlig risikofrei ihre Erzeugung unter eine Regelung stellen könnten, die ihnen zum gegebenen Zeitpunkt die höchstmöglichen Vorteile sichern würde. Ein solches Verhalten zu dulden, hätte nämlich das Funktionieren der verschiedenen, sehr komplexen Mechanismen unmöglich gemacht, deren Bewältigung die gemeinsame Marktorganisation darstellt.

52. Diese Erwägungen scheinen mir ausreichend für die Annahme zu sein, dass Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c der Grundverordnung implizit eine chronologische Abfolge der Produktion und damit der Verfügbarkeit der von einem bestimmten Unternehmen erzeugten verschiedenen Zuckergruppen voraussetzt.

53. Falls erforderlich, könnte man eine Bestätigung für das Vorliegen dieser chronologischen Abfolge in den Begründungserwägungen der Verordnung (EWG) Nr. 192/82 des Rates vom 26. Januar 1982 zur

Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker[8] finden, auf die uns die französische Regierung aufmerksam gemacht hat.

54. Dort ist nämlich aus der Feder des Rates zu lesen, dass der Zeitpunkt des 1. Februar als Beginn des obligatorischen Einlagerungszeitraums für übertragenen B- oder C-Zucker aufzuheben ist, damit die Erzeuger, die aufgrund des Erzeugungsgebiets, in dem sie niedergelassen sind, ihre Erzeugung früh beginnen, von der Möglichkeit des Übertrags Gebrauch machen können, „wenn ihre Erzeugung die A-Quote überschritten hat".

55. Viele andere Erwägungen sind von der Regierung des Vereinigten Königreichs und der französischen Regierung noch zur Stützung der Auffassung vorgetragen worden, dass es einem Unternehmen nicht erlaubt sein darf, einen Teil seiner Erzeugung eines bestimmten Wirtschaftsjahrs der C-Zucker-Regelung zu unterstellen, bevor es eine Zuckermenge in Höhe der Summe seiner A- und B-Quoten erzeugt hat.

56. Ich werde sie hier aus zwei Gründen nicht darstellen.

57. Zum einen ist ihre Erheblichkeit sehr unterschiedlich. Einmal scheint mir die Behauptung wenig überzeugend, dass, falls der C-Zucker ausgeführt werden könnte, bevor eine Erzeugung in Höhe der A- und B-Quote erreicht wäre, die Versorgung des gemeinsamen Marktes schwer und mit allen Risiken beeinträchtigt werden könnte, die dies im Hinblick auf die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik mit sich brächte, da und obwohl doch unstreitig ist, dass A-Zucker, sobald er hergestellt, ausgeführt werden und sogar mit Ausfuhrerstattungen bedacht werden kann; darauf hinzuweisen, war für British Sugar ein leichtes Spiel.

58. Zwar ist richtig, dass für Quotenzucker, falls erforderlich, eine Ausfuhrabgabe vorgeschrieben werden kann, gerade um die Versorgung des gemeinsamen Marktes sicherzustellen. Gleiches könnte indessen aber auch bei C-Zucker erfolgen.

59. Zum anderen scheinen sie mir aber auch, selbst wenn sie zuträfen, nicht entscheidend oder jedenfalls weniger entscheidend zu sein als die Auskünfte, die uns eine aufmerksame Durchsicht des Artikels 24 Absatz 1 Buchstabe c der Grundverordnung liefert. Sie berufen sich auf die Kohärenz zwischen den verschiedenen Mechanismen der gemeinsamen Organisation und setzen daher lange Darlegungen voraus, auf die ich mich indessen nicht einlassen möchte, weil sie lediglich dazu dienten, eine Lösung schmackhaft zu machen, die ich ohnehin, wie ich annehmen möchte, bereits als zwingend nachgewiesen habe.

60. Das Ergebnis, zu dem ich bei der ersten Frage gelangt bin, macht es mir möglich,

8 — ABl. L 21. S. 1.

unmittelbar zur Prüfung der mit ihr eng zusammenhängenden dritten und vierten Frage überzugehen, da die zweite Frage nur für den Fall gestellt ist, dass die erste eine Antwort finden sollte, wie ich sie gerade eben ausgeschlossen habe.

**Zur dritten und vierten Frage**

61. Diese beiden Fragen lauten wie folgt:

„[3] Falls Frage 1 oder 2 zu verneinen ist: Verstößt die nationale Behörde, wenn sie geltend macht, dass der als C-Zucker ausgeführte Zucker A- oder B-Quotenzucker war, und/oder wenn sie gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 der Kommission vom 14. September 1981 wegen unterlassenen Absatzes von C-Zucker außerhalb der EG einen Betrag erheben will, unter den Umständen des vorliegenden Falles gegen einen oder mehrere Grundsätze des Gemeinschaftsrechts:

a) den Grundsatz des Vertrauensschutzes,

b) den Grundsatz der Rechtssicherheit,

c) das Diskriminierungsverbot,

d) den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,

e) das Verbot des Ermessensmissbrauchs,

mit der Folge, dass die Erhebung des Betrages im vorliegenden Fall nichtig und nicht durchsetzbar ist?

[4] Zusätzlich oder hilfsweise, falls die Frage 1 zu verneinen ist:

a) Hat die nationale Behörde ein Ermessen, den gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 der Kommission zu erhebenden Betrag zu ändern?

b) Falls die Frage 4 zu bejahen ist: Welche Gesichtspunkte kann die nationale Behörde bei der Ausübung dieses Ermessens na-

mentlich im Licht der Umstände des vorliegenden Falles berücksichtigen?

c) Falls die Frage 4 zu verneinen ist: Ist Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 insoweit nichtig, als die nationale Behörde danach einen Betrag selbst dann zu erheben hat, wenn die auf dem Binnenmarkt abgesetzte Zuckermenge im Ergebnis die Summe der A- und B-Quoten des Herstellers nicht übersteigt?"

62. Fragen wie uns zunächst, wie uns das vorlegende Gericht nahe legt, ob schon die Absicht, British Sugar aufgrund von Artikel 3 der Verordnung Nr. 2670/81 die Zahlung eines Betrages aufzuerlegen, ohne Rücksicht auf dessen genaue Höhe unter den Umständen des vorliegenden Falles eine Verletzung eines der allgemeinen Grundsätze darstellt, die im Vorlagebeschluss genannt sind.

63. Die besagten Umstände sind bereits dargestellt worden, so dass ich darauf nicht mehr zurückkomme; ich will allerdings festhalten, dass die Ausfuhren von British Sugar vor dem 7. Januar 1993, gleichgültig, welche Angaben die bei dieser Gelegenheit vorgelegten Papiere enthielten, keineswegs als Ausfuhren von C-Zucker betrachtet werden können, und darauf hinweisen, dass British Sugar in einem Schreiben an Kommissar Liikanen vom 30. Mai 1997, das sich in den Akten des Ausgangsverfahren vor dem vorlegenden Gerichts befindet, Folgendes ausführt:

„To date, we have not met anyone in a position of responsibility who disagrees with the following key points:

The classification of this particular sugar was a mistake which should not have been made by a company of our size und experience."

64. Ich halte es daher für unstreitig, das British Sugar gegen eine Gemeinschaftsvorschrift verstoßen hat und einräumt, dass dieser Verstoß günstigstenfalls die Folge eines Irrtums ist, den sie nie hätte begehen dürfen.

65. Diese Feststellung scheint mir vollauf zu genügen, um auszuschließen, dass die Anwendung einer Sanktion in der Folge dieser Verstöße eine Beeinträchtigung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes sein könnte.

66. Wenn es nämlich British Sugar hätte bewusst sein müssen, dass sie die Gemeinschaftsregelung nicht eingehalten hatte, da

es ja genügt hätte, Artikel 4 der Verordnung Nr. 2630/81 zur Kenntnis zu nehmen, der gerade den Fall vorheriger Erzeugung von A- und B-Zucker betrifft, ist nicht zu sehen, wie sie zugleich die Überzeugung hätte gewinnen können, dass dieser Verstoß ohne Folgen bleiben würde.

67. Ich sehe ebenfalls nicht recht, wieso die Verhängung einer Sanktion, die in der Gemeinschaftsregelung ganz ausdrücklich vorgesehen ist, als Angriff auf die Rechtssicherheit verstanden werden könnte. Es kann unter keinen Umständen als Grundsatz anerkannt werden, dass, wenn eine Kontrollbehörde nachträglich im Anschluss an die Entdeckung einer Unregelmäßigkeit tätig wird, jede von ihr ergriffene Maßnahme, um den Urheber der Unregelmäßigkeit die Folgen tragen zu lassen, die die Regelung dafür vorsieht, die Rechtssicherheit beeinträchtigen würde.

68. Nur unter besonderen Umständen kann dieser Grundsatz ihrem Handeln Grenzen setzen; ich werde später prüfen, ob der vorliegende Fall solche Umstände aufweist.

69. Dass die IBAP eine Neueinstufung der streitigen Ausfuhren vorgenommen hat, was British Sugar automatisch Sanktionen ausgesetzt hat, hat dieser sicherlich Schaden zugefügt; meines Erachtens darf sich indessen niemand, der einen Verstoß begangen hat, darüber beschweren, dass er letzten Endes, d. h. wenn sein Verstoß gegen die Regelung von den Kontrollbehörden entdeckt wird, einen Nachteil erdulden muss, dessen Ursprung nur in seinen eigenen Vorgehensweisen zu suchen ist.

70. Was den Grundsatz der Nichtdiskriminierung betrifft, so hält der Standpunkt von British Sugar, dass dieser Grundsatz verletzt sei, wenn gegen sie die gleiche Sanktion verhängt werde, wie sie ein Unternehmen treffe, das tatsächlich auf dem Gemeinschaftsmarkt anders als sie selbst mehr Zucker abgesetzt habe, als seine A- und B-Quoten zuließen, einer Prüfung nicht stand.

71. In seinem Urteil Südzucker vom 29. Januar 1998[9] hat der Gerichtshof nämlich für Zucker, der von einem Gemeinschaftserzeuger in ein Drittland ausgeführt worden war, entschieden, dass die Ausfuhr an sich nicht ausreicht, um den Erzeuger von der Anwendung des Artikels 3 der Verordnung Nr. 2670/81 freizustellen, wenn die Ausfuhr nicht unter Beachtung der Förmlichkeiten erfolgt ist, die nach der Gemeinschaftsregelung bei der Ausfuhr von Zucker, den das Unternehmen als C-Zucker betrachtet, einzuhalten sind.

72. Umsonst versucht daher British Sugar, sich als Opfer einer Diskriminierung hinzustellen, indem sie sich darauf beruft, sie habe nicht mehr auf dem Gemeinschaftsmarkt abgesetzt, als ihre A- und B-Quoten zugelassen hätten.

9 — Urteil in der Rechtssache C-161/96 (Slg. 1998, I-281).

73. Auch die Berufung auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit scheint mir im Licht des Urteils Südzucker untauglich zu sein.

74. Wenn nämlich der Gerichtshof in diesem Urteil entschieden hat, dass bei der Ausfuhr von C-Zucker die Beachtung der Zollförmlichkeiten als Hauptpflicht anzusehen ist, deren Nichterfüllung die Anwendung der Sanktion des Artikels 3 der Verordnung Nr. 2670/81 vollauf rechtfertigt, so ist, worauf die Kommission hinweist, nicht einzusehen, wie die Anwendung dieser Sanktion in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem das Unternehmen C-Zucker ausgeführt haben will, der offensichtlich keiner sein konnte, zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führen könnte.

75. Was schließlich das Verbot des Ermessensmissbrauchs angeht, so vermag ich nicht zu sehen, wieso die Anwendung einer in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Sanktion durch eine Verwaltungsbehörde einen Ermessensmissbrauch darstellen könnte, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, von denen die Anwendung dieser Sanktion abhängig ist.

76. British Sugar hat nun nicht bestritten, dass, sobald feststeht, dass die streitigen Ausfuhren Quotenzucker betrafen, die Prüfung der Bestimmung, die der von British Sugar im Wirtschaftsjahr 1992/93 erzeugte Zucker gefunden hat, eine Menge C-Zucker zu Tage fördern, die weder übertragen noch ausgeführt worden ist, ohne dass British Sugar Umstände namhaft machen könnte, mit denen sie überhaupt nichts zu schaffen hätte.

77. Da die dritte Frage meines Erachtens verneint werden muss, bedarf es einer Prüfung der vierten, die uns vom Grundsatz der Sanktion selbst zu ihrer Anwendung unter den konkreten Umständen der Rechtssache führt.

78. Es sei gleich gesagt, dass die Fassung des Artikels 3 der Verordnung Nr. 2670/81 auf keinen Fall eine Auslegung der Bestimmung dahin erlaubt, dass den nationalen Behörden irgendeine Ermessensbefugnis zugestanden wäre, um den Betrag der Sanktion abzuändern, was uns, wenn wir der Formulierung der Frage, wie sie das vorliegende Gericht gewählt hat, folgen, dazu führen müsste, uns die Frage ihrer Gültigkeit zu stellen.

79. So aber möchte ich hier nicht vorgehen. Nur weil die Fassung dieses Artikels 3 die Möglichkeit einer Abänderung nicht ausdrücklich vorsieht, scheint mir eine solche doch nicht ganz ausgeschlossen zu sein.

80. Artikel 3 muss nämlich wie jede andere Vorschrift des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts unter Beachtung höher rangiger Rechtsnormen ausgelegt und angewandt werden, zu denen naturgemäß die allgemeinen Rechtsgrundsätze gehören.

81. Angesichts der Umstände des vorliegenden Falles scheint mir der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Beachtung zu verdienen.

82. Allerdings habe ich soeben ausgeführt, dass dieser Grundsatz meines Erachtens nicht verhindert, dass gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 2670/81 von einem Unternehmen, das nicht behaupten kann, C-Zucker ausgeführt zu haben, auch wenn es effektiv Zucker ausgeführt hat, den es nicht als Teil ihrer A- und B-Quoten betrachtete, ein Betrag verlangt wird. Auf dieser Stufe der Argumentation ging es aber um den Grundsatz der Sanktion an sich.

83. Wenn wir uns jetzt konkret mit dem Umfang der Sanktion befassen, so können wir schwerlich von den ganz besonderen Bedingungen absehen, unter denen die Unregelmäßigkeiten von British Sugar begangen worden sind.

84. Wären diese Vorgänge im Rahmen vorsätzlicher betrügerischer Manöver abgelaufen, so wäre selbstredend nicht daran zu denken, die Sanktion abzuändern.

85. Eine solche Änderung dürfte auch dann auszuschließen sein, wenn allein ein unverzeihlicher Irrtum, d. h. eigentlich die Fahrlässigkeit des Unternehmens, dieser Unregelmäßigkeit zugrunde läge, denn in einem solchen Fall hätte das Unternehmen sich dies nur selbst zuzuschreiben.

86. Der hier zu prüfende Sachverhalt scheint mir indessen doch etwas anders gelagert zu sein. Das Unternehmen ist augenscheinlich nicht nur allein betroffen. Den Tatsachen, die uns das vorlegende Gericht übermittelt hat, lässt sich entnehmen, dass die IBAP dazu beigetragen hat, dass diese Ausfuhr von Quotenzucker unter dem Anschein einer Ausfuhr von C-Zucker durchgeführt werden konnte. Wir verfügen nicht über Angaben, die uns verstehen ließen, weshalb die Interventionsstelle die Ausfuhrlizenzen erteilt hat, obwohl die Anträge nicht den nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 2630/81 erforderlichen Nachweis enthielten, und weshalb die gleiche Stelle später die Sicherheiten freigegeben hat, d. h. die Maßnahmen als regelgerecht angesehen hat, obwohl sie in der Zwischenzeit erfahren hatte, dass British Sugar erst am 7. Januar 1993 ausreichend Zucker erzeugt hatte, um seine A- und B-Quoten überschreiten zu können.

87. Vielleicht war auch bei ihr Unachtsamkeit im Spiel, was allerdings meines Erachtens kein Grund wäre, die gegen British Sugar verhängte Sanktion abzuändern, da sie lediglich zu deren eigener Unachtsamkeit hinzukäme, für die Artikel 3 der Verordnung Nr. 2670/81 meines Erachtens ganz zu Recht eine Sanktionierung mit einem Betrag anordnet, dessen Berechnung er selbst festlegt.

88. Vielleicht kann aber auch das Verhalten der IBAP nicht als einfache Unachtsamkeit eingestuft werden und muss als wirklich schuldhafte Fahrlässigkeit angesehen werden. Sollte dies der Fall sein, dann schiene mir Raum zu sein für eine Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, zwar nicht, um British Sugar von jeder Zahlung freizustellen, wohl aber, um den von ihr zu erlegenden Betrag herabzusetzen.

89. Diese Würdigung des Verhaltens der IBAP ist meines Erachtens Sache des vorlegenden Gerichts, das am besten hierzu in der Lage ist. Wenn allerdings eine sorgfältige Prüfung des Verhaltens der IBAP in ihren Beziehungen zu British Sugar es zu dem Schluss gelangen ließe, dass der Stelle grobe Fahrlässigkeit anzulasten ist, würde das Gemeinschaftsrecht es nicht nur ermächtigen, die Sanktion abzuändern, sondern es sogar dazu zwingen. Die gemeinsame Marktorganisation im Zuckersektor stellt meines Erachtens, auch wenn der Ausdruck schockieren mag, eine Form der Wirtschaftsverwaltung dar, und wenn öffentliche Behörden verwalten, müssen die Fehler, die sie unter Umständen begehen, Berücksichtigung finden.

90. Möglicherweise aber erweisen sich diese verschiedenen Erwägungen letztendlich als nachrangig. Alles hängt von der Antwort auf die fünfte Frage ab.

**Zur fünften Frage**

91. Die fünfte Frage ist uns wie folgt vorgelegt worden:

„Steht es der Erhebung eines Betrages nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung 2670/81 der Kommission durch die nationale Behörde entgegen, wenn diese das Unternehmen nicht innerhalb der Frist des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2670/81, d. h. vor dem 1. Mai des fraglichen Jahres, unterrichtet hat, und/oder ist das Unternehmen unter solchen Umständen von der Verpflichtung zur Zahlung des Betrages befreit?"

92. Bekanntlich sieht Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2670/81 bezüglich des Betrages, den die Erzeuger, die C-Zucker auf dem Gemeinschaftsmarkt abgesetzt haben, gemäß Absatz 1 dieses Artikels zu entrichten haben, Folgendes vor:

„Der betreffende Mitgliedstaat teilt den Herstellern, die den in Absatz 1 genannten Betrag zu entrichten haben, spätestens am 1. Mai, der auf den in Artikel 1 genannten 1. Januar folgt, den zu zahlenden Gesamtbetrag mit.

Dieser Gesamtbetrag ist von den betreffenden Herstellern vor dem 20. März desselben Jahres zu zahlen."

93. Zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens ist unstreitig, dass British Sugar mit Schreiben vom 19. Mai 1997 von der IBAP eine Rechnung über einen Betrag von 6 641 608,10 GBP erhalten hat, der auf der Grundlage von 16 650,465 Tonnen C-Zucker berechnet war, die weder übertragen noch ausgeführt worden waren.

94. Es steht ferner fest, dass die IBAP im Verlauf einer Sitzung, die am 29. September 1994 stattfand, British Sugar mitgeteilt hat, dass sie gehalten sein werde, die Bestimmungen des Artikels 3 der Verordnung Nr. 2670/81 auf das Unternehmen anzuwenden.

95. British Sugar räumt ein, von IBAP Anfang November 1996 die Mitteilung erhalten zu haben, dass der von ihr geforderte Betrag 6 Millionen GBP übersteigen werde.

96. Zu der Antwort auf diese fünfte Frage vertritt British Sugar die Auffassung, dass der in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2670/81 festgelegte Endtermin von der zuständigen nationalen Interventionsstelle einzuhalten ist, soweit nicht außergewöhnliche Umstände geltend gemacht werden können.

97. Solche Umstände könnten sich nach ihrer Meinung daraus ergeben, dass das betreffende Unternehmen betrügerisch vorgegangen sei, um den Absatz von C-Zucker auf dem Gemeinschaftsmarkt zu verschleiern, oder dass es der nationalen Interventionsstelle nicht möglich gewesen sei, den geschuldeten Betrag zu berechnen, da sie nicht über die für diese Berechnung unerlässlichen Angaben verfügt habe.

98. In ihrem Fall hingegen könne IBAP keine außergewöhnlichen Umstände geltend machen, so dass die verspätete Vorlage der Rechnung sie davon befreie, den von ihr verlangten Betrag zu entrichten.

99. Im Übrigen sehe sie nicht recht, wie Artikel 3 der Verordnung Nr. 2670/81 dahin ausgelegt werden könne, dass der nationalen Interventionsstelle keinerlei Ermessensspielraum bei der Festlegung des Betrages zustehe, den das Unternehmen, das C-Zucker auf dem Gemeinschaftsmarkt abgesetzt habe, entrichten müsse, diese Stelle aber zugleich nicht verpflichtet sei, den in dieser Vorschrift vorgesehenen Endtermin einzuhalten.

100. Anderer Ansicht ist hier die Regierung des Vereinigten Königreichs. Die zuständigen Behörden hätten von dem Absatz von C-Zucker auf dem Gemeinschaftsmarkt durch British Sugar erst im Januar 1994 im Anschluss an die Veröffentlichung

des Berichts über den Kontrollbesuch bei British Sugar zwischen dem 26. Oktober und dem 2. Dezember 1993 erfahren.

101. Da aber dieser Bericht die Zollbehörden bewogen habe, eine Untersuchung anzustrengen, um das Vorliegen etwaiger Betrügereien des Unternehmens festzustellen, sei es sich die IBAP, da es um Geldausgleichsbeträge gegangen sei, die für Ausfuhren von A-Zucker vor dem 1. Januar 1993 gegolten hätten, schuldig gewesen, das Ergebnis dieser Untersuchung abzuwarten, bevor irgendeine Maßnahme in Zusammenhang mit der Anwendung des Artikels 3 der Verordnung Nr. 2670/81 ergriffen werden konnte.

102. Am 29. September 1994 habe indessen die IBAP British Sugar ihre Absichten mitgeteilt und klargestellt, dass sie vor Erlass einer Entscheidung die Auffassung der Kommission in Erfahrung bringen werde.

103. Parallel hierzu hätten aber Erörterungen zwischen British Sugar und den Zollbehörden über die von diesen festgestellten Unregelmäßigkeiten stattgefunden, die sich bis zum Mai 1995 hingezogen hätten, bis eine Vereinbarung über den Bußgeldbetrag zustande gekommen sei, den British Sugar wegen der zu ihren Lasten festgestellten Zollverstöße habe zahlen müssen.

104. Die Kommission, die von der IBAP im März 1995 über die Unregelmäßigkeiten informiert worden sei, die die Untersuchung bei British Sugar im dritten Vierteljahr 1993 zutage gefördert habe, habe über die Koordinierungsstelle zur Betrugsbekämpfung (UCLAF) eigene Untersuchungen durchgeführt und sich bis zu ihrer Stellungnahme im Juli 1996 als nicht ausreichend informiert betrachtet.

105. Nachdem grundsätzlich festgestanden habe, dass auf British Sugar Artikel 3 der Verordnung Nr. 2670/81 anzuwenden sei, seien noch mehrere Monate lang Erörterungen notwendig gewesen, um den von ihr effektiv zu zahlenden Betrag festzulegen, so dass in der Tat die Rechnung ihr erst im Mai 1997 habe zugesandt werden können.

106. Nach Auffassung der Kommission kann die in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2670/81 festgelegte Frist nicht zwingend gemeint sein, weil damit, da nämlich nach Ablauf der Frist die Einziehung von Beträgen in Zusammenhang mit Unregelmäßigkeiten und in bestimmten Fällen mit Betrügereien unmöglich würde, gegen den Geist von Artikel 209a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 280 EG) verstoßen würde, der der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten vorschreibe, Maßnahmen zur Bekämpfung „von Betrügereien [zu ergreifen], die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten".

107. Die betreffende Vorschrift sei im Kern so zu verstehen, dass sie die Mitgliedstaaten verpflichtet, binnen der festgelegten Frist tätig zu werden, falls sie Kenntnis von der

betreffenden Unregelmäßigkeit hätten. Ein ähnlicher Denkansatz ergebe sich für die gemeinschaftlichen Zollvorschriften aus dem Urteil Covita vom 26. November 1998 [10].

108. Die Kommission schlägt daher vor, auf die fünfte Frage zu antworten, dass „Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2670/81 der Kommission die Behörden eines Mitgliedstaats [nicht hindert], nach den Tatbestandsmerkmalen dieser Vorschrift einen Betrag zu erheben, wenn die Unregelmäßigkeit nicht rechtzeitig bekannt geworden ist".

109. Tatsächlich hätte diese Antwort, wie mir scheint, auch von British Sugar vorgeschlagen werden können, sieht man davon ab, dass diese in der Sorge, dem vorlegenden Gericht eine für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits unmittelbar nützliche Antwort zu geben, hinzugefügt hätte, dass im vorliegenden Fall die Nichteinhaltung der Frist keine Rechtfertigung finden könne. Es sei nämlich daran erinnert, dass das vorlegende Gericht uns nicht zur grundsätzlichen Zulässigkeit einer Überschreitung der Frist bei Erlass der Entscheidung befragt, sondern zur Zulässigkeit in concreto der Übersendung einer Rechnung am 19. Mai 1997, obwohl die Frist, wie sich aus der Regelung der betreffenden Vorschrift ergibt, am 30. April 1994 abgelaufen war.

110. Wir haben daher nicht das Problem zu lösen, ob die in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2670/81 festgelegte Frist eine Ausschlussfrist ist, was British Sugar selbst ohnehin nicht vertritt.

111. Erlaubt sei nur der Hinweis, dass, soweit bestimmte Fristen in Verordnungen über gemeinsame Marktorganisationen und insbesondere in der Grundverordnung für die gemeinsame Marktorganisation im Zuckersektor in der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht als Ausschlussfristen eingestuft worden sind [11], diese Einstufung stets auf eine sehr genaue Prüfung des Geltungsgrundes der betreffenden Frist und der abträglichen oder förderlichen Wirkungen zurückging, die ihre Überschreitung für die Marktbeteiligten des betreffenden Sektors haben konnte.

112. Im Falle der uns hier beschäftigenden Frist neige ich eher der Auffassung zu, dass Erwägungen der Rechtssicherheit bei ihrer Festlegung nicht gefehlt haben.

113. Auf jeden Fall ist eine Frist ihrer Natur nach dazu da, eingehalten zu werden, und selbst wenn man sich angesichts einer Reihe von Erwägungen, darunter den von der Kommission angeführten, nicht entschließen kann, sie als Ausschlussfrist einzustufen, scheint es mir doch nicht in Frage zu kommen, jede Überschreitung, die sie erfahren hat, systematisch gutzuheißen.

10 — Urteil in der Rechtssache C-370/96 (Slg. 1998, I-7711).

11 — Vgl. z. B. Urteil vom 6. Juli 2000 in der Rechtssache C-289/97 (Eridiana, Slg. 2000, I-5409, Randnrn. 20 bis 34).

114. Es sei gleich gesagt, dass British Sugar in meinen Augen ein ganz vernünftiges Verständnis der in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2670/81 festgelegten Frist vertritt.

115. Es muss nämlich meines Erachtens unbedingt vermieden werden, dass der einfache Ablauf dieser Frist einen Wirtschaftsteilnehmer, der sich in voller Kenntnis der Dinge offensichtlich betrügerischer Manöver bedient hat, in die Lage versetzen könnte, jeder Sanktion zu entgehen.

116. Der Betrug ist nämlich definitionsgemäß eine Vortäuschung, und eine gut organisierte Vortäuschung wird wahrscheinlich niemals entdeckt oder, falls doch, dann jedenfalls sehr spät.

117. Ein in vernünftiger Frist aufgedeckter Betrug muss bei Berücksichtigung seiner ausgeklügelten Durchführung immer noch geahndet werden können, auch wenn die in der Regelung vorgesehene Frist abgelaufen ist, falls nicht zwischen Betrug und seiner Aufdeckung Jahrzehnte vergangen sind. Wir müssen nämlich bedenken, dass im Strafrecht sogar für die gemeinsten Verbrechen im Allgemeinen eine Verjährungsfrist gilt.

118. Genau so zwingend scheint mir zu sein, dass abgesehen von den Fällen von Betrügereien, die der Wirtschaftsteilnehmer inszeniert hat, auch die Interventionsstelle die betreffende Frist außer Acht lassen kann, wenn diese sich im konkreten Fall als zu kurz erweist.

119. Ich habe insbesondere die Fälle im Auge, in denen die für die Berechnung des geschuldeten Betrages erforderlichen Daten der Interventionsstelle unbekannt sind oder erst kurz vor dem Schlusstermin des 1. Mai in ihren Besitz gelangen.

120. Die Interventionsstelle kann sich auch genötigt sehen, aufgrund der vorgelegten Dokumente vom Wirtschaftsteilnehmer Klarstellungen oder Erläuterungen zu verlangen. Sie hat Überprüfungen und Vergleiche vorzunehmen, die definitionsgemäß in den meisten Fällen nicht augenblicklich vorgenommen werden können.

121. Ebenso wenig lässt sich ausschließen, dass der Wirtschaftsteilnehmer außerhalb der Frist tätig wird, dass aber angesichts der Umstände, die seine Geschäfte begleitet haben, zu prüfen ist, ob nicht davon ausgegangen werden muss, dass die Voraussetzungen für das Vorliegen höherer Gewalt gegeben waren.

122. Bei allen diesen Fallgestaltungen, die gewiss nicht abschließend aufgeführt sind, entspricht der Umstand, dass die Interventionsstelle ihre Entscheidung und deren Mitteilung verzögert, in Wirklichkeit dem wohlverstandenen Interesse der Wirtschaftsteilnehmer, so dass es meines Erachtens nicht in Frage kommen kann, eine verspätete Entscheidung als unwirksam zu behandeln, solange die Verspätung, mit der sie ergangen ist, in vernünftigen Grenzen bleibt. Zu welchem Ergebnis gelangt man

nun im vorliegenden Fall, wenn man der Vorgehensweise folgt, wie ich sie vorschlage?

123. Es sei hier sogleich festgehalten, dass British Sugar anscheinend kein System geschaffen hat, das darauf angelegt war, die Kontrollbehörden irrezuführen.

124. Sie hat diesen keine gefälschten Papiere vorgelegt, keine nächtlichen und heimlichen Transporte organisiert, keine verdeckten Ausfuhren getätigt, keine Kunden auf dem gemeinsamen Markt heimlich beliefert und keine vor indiskreten Blicken geschützten Lagerungen eines Teils ihrer Produktion durchgeführt. Sie hat, berücksichtigt man die Antwort, die meines Erachtens auf die erste Frage gegeben werden muss, sozusagen bei hellem Tageslicht gegen die Gemeinschaftsregelung verstoßen.

125. Ich möchte fast sagen, dass sie unter den Augen und in Kenntnis der IBAP C-Zucker ausgeführt hat, der keiner war. Es sei nämlich daran erinnert, dass die IBAP regelmäßig über die Produktionszahlen von British Sugar informiert wurde, dass ihr ein Antrag auf Erteilung von Ausfuhrlizenzen für C-Zucker ohne Nachweis einer den erforderlichen Umfang erreichenden Produktion von Quotenzucker vorgelegt wurde, dass sie darüber informiert war, dass die erforderliche Erzeugung von Quotenzucker am 7. Januar 1993 erreicht wurde, dass sie Dokumente zurückerhielt, die zugleich den Zeitpunkt und die tatsächliche Durchführung der Ausfuhren auf der Grundlage der von ihr ausgestellten Lizenzen bezeugten, und dass sie die Freigabe der Sicherheitsleistungen angeordnet hat, die British Sugar hatte stellen müssen.

126. Die IBAP hat also zumindest in einem ersten Abschnitt die regelwidrigen Maßnahmen von British Sugar durchgehen lassen, obwohl sie sie, bloß indem sie sich geweigert hätte, die beantragten Lizenzen auszustellen, hätte verhindern können.

127. Es hat, auch wenn dies außergewöhnlich erscheinen mag, den Anschein, als ob niemand bei der IBAP zu dem Zeitpunkt, als British Sugar mitteilte, dass sie ihre Gesamtquote erzeugt habe, sich klargemacht hätte, dass die voraufgegangene Erteilung von Ausfuhrlizenzen für C-Zucker eine Anomalie darstellte.

128. Kurzgesagt, wenn British Sugar zumindest leichtfertig war, als sie sich berechtigt glaubte, vor dem 7. Januar 1993 C-Zucker auszuführen, dann hat die IBAP ebenso viel Leichtfertigkeit bei der Ausübung ihrer Kontrollaufgabe an den Tag gelegt.

129. Räumen wir indessen einmal für einen Augenblick ein, dass IBAP das Vorliegen unregelmäßiger Maßnahmen bei der Ausfuhr von C-Zucker durch British Sugar erst Ende 1993, also nach Erstellung des Berichts über den im letzten Vierteljahr 1993 durchgeführten Kontrollbesuch, habe entdecken können.

130. Sie hätte dann vier Monate Zeit gehabt, die Konsequenzen aus diesen Unregelmäßigkeiten zu ziehen, und könnte dann heute nicht vorgeben, sie sei nicht in der Lage gewesen, die Berechnungen durchzuführen, die für die Ermittlung des Betrages erforderlich gewesen seien, den British Sugar aufzubringen gehabt hätte.

131. Sie verfügte über alle Unterlagen, die für die Feststellung erforderlich waren, wie viel A-Zucker genau als C-Zucker ausgeführt und wie viel C-Zucker wirklich von British Sugar auf dem gemeinsamen Markt umgesetzt worden bzw. noch auf Lager war.

132. Im Übrigen hätte die Eröffnung einer Untersuchung über die Umstände in Zusammenhang mit den Ausfuhren von British Sugar Ende 1992/Anfang 1993 durch die Zollbehörden Anlass für sie sein müssen, die Regelmäßigkeit dieser Maßnahmen im Hinblick auf die Bestimmungen, deren Einhaltung sie zu überwachen hatte, nachzuprüfen und bei Feststellung von Unregelmäßigkeiten tätig zu werden.

133. IBAP erklärt uns aber, sie sei, selbst nachdem ihr das Vorliegen von Unregelmäßigkeiten mitgeteilt worden sei, nicht in der Lage gewesen, vor Mai 1997 eine Entscheidung zu treffen. Das trifft indessen meines Erachtens nicht zu.

134. Ich kann nämlich nicht sehen, inwieweit die Durchführung einer Zolluntersuchung, mit der festgestellt werden sollte, ob strafbare Handlungen begangen worden waren, die IBAP daran hätte hindern sollen, Unregelmäßigkeiten, deren Vorliegen nicht streitig sein konnte, zum Anlass von Verwaltungsmaßnahmen zu nehmen.

135. Da sie bestens informiert war über sämtliche Maßnahmen von British Sugar während des gesamten Wirtschaftsjahres, war sie auch in der Lage, selbst die weder übertragene noch ausgeführte Menge C-Zucker zu bestimmen, die bei der Berechnung des vom Wirtschaftsteilnehmer gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 2670/81 zu entrichtenden Betrages zugrunde zu legen war.

136. Schließlich und vor allem war IBAP voll und umfassend befugt, diese Vorschrift zur Anwendung zu bringen. Es war ihr zwar nicht untersagt, den Standpunkt der Kommission in Erfahrung zu bringen, aber rechtlich gesehen war diese Stellungnahme nicht nur nicht erforderlich, sondern auch nicht bindend für sie.

137. Es sei hierzu daran erinnert, dass die Durchführung der Verordnungen über die gemeinsamen Marktorganisationen allein den nationalen Behörden obliegt, soweit nicht diese Vorschriften ausdrücklich eine Ausnahme vorsehen.

138. Durch den Aufschub ihrer Entscheidung bis zu dem Augenblick, da die Kommission ihr ganz genau die Vorgehensweise angegeben hatte, hat die IBAP somit ihre eigene Zuständigkeit außer Acht gelassen.

139. Dies ist auch der Grund, weshalb ich nicht dazu neige, eine Verspätung von drei Jahren infolge dieser Unachtsamkeit als zulässig zu betrachten.

140. Die Regierung des Vereinigten Königreichs macht allerdings geltend, die Entscheidung sei zwar verspätet erlassen worden, das sei aber im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass British Sugar die IBAP dazu angehalten habe, mit der Kommission zu verhandeln und zu einer Einigung mit dieser über eine niedrigere Sanktion zu gelangen.

141. Deshalb soll sich British Sugar heute nicht auf die Verspätung einer Entscheidung stützen dürfen, die in ihrem eigenen Interesse hinausgeschoben worden ist. Ich zweifle auch keinen Augenblick daran, dass IBAP versucht hat, zwischen British Sugar und der Kommission ehrlich und sogar erfolgreich zu vermitteln, weil anscheinend die Kommission zu einem bestimmten Zeitpunkt der Auffassung war, dass gegen British Sugar sogar eine noch höhere Sanktion verhängt werden müsse.

142. Es stand indessen auch nichts entgegen, dass IBAP innerhalb der Frist Artikel 3 zur Anwendung brachte, so wie sie ihn in Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeit auslegte. Sie hätte durchaus British Sugar sofort als vorläufige Maßnahme die in dieser Vorschrift vorgesehene Sanktion auferlegen und zugleich an die Kommission herantreten können, um in Erfahrung zu bringen, ob diese zu dem Zugeständnis bereit wäre, dass die Festlegung eines niedrigeren Betrages eine nicht kritikwürdige Anwendung der Gemeinschaftsregelung darstellen könnte.

143. Eine solche Vorgehensweise wäre durchaus in Ordnung gewesen und hätte zugleich die Interessen der IBAP, der British Sugar und der Gemeinschaft gewahrt.

144. Stattdessen hat IBAP einer abwartenden Haltung den Vorzug gegeben und den Erlass einer Entscheidung hinausgeschoben, mit der eine über das Vernünftige hinausgehende Sanktion gegen British Sugar verhängt wurde, zugleich aber wenig Aufhebens von den Erfordernissen der Rechtssicherheit gemacht.

145. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, dem vorlegenden Gericht zu antworten, dass angesichts der Umstände des bei ihm anhängigen Falles das Unternehmen von jeder Verpflichtung frei ist, den von ihm verlangten Betrag zu entrichten.

146. Obwohl die von mir vorgeschlagene Antwort auf die fünfte Frage für sich alleine geeignet sein dürfte, dem vorlegenden Gericht die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zu ermöglichen, möchte ich doch der sechsten Frage noch einige kurze Bemerkungen widmen.

**Zur sechsten Frage**

147. Diese Frage lautet wie folgt:

„Ist die nationale Behörde unter den Umständen des vorliegenden Falles verpflichtet, die Ausfuhrerstattungen zu zahlen, die das Unternehmen zur Zeit der Ausfuhr zu Recht beantragt hätte, wenn der als C-Zucker beschriebene und unter C-Zucker-Lizenzen ausgeführte Zucker als A- und B-Quotenzucker bezeichnet worden wäre, weil

a) die nationale Behörde nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 3665/87 der Kommission nachträglich entgegennehmen kann und die Umstände des vorliegenden Falles höhere Gewalt darstellen, aufgrund derer sie die Frist für den Nachweis nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 3665/87 der Kommission verlängern kann?

und/oder weil

b) die Verweigerung dieser Ausfuhrerstattungen gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und/oder der Rechtssicherheit und/oder der Verhältnismäßigkeit und/oder des Verbotes des Ermessensmissbrauchs verstieße?"

148. Meines Erachtens kann es selbst unter den Umständen des vorliegenden Falles nicht in Frage kommen, dass die zuständige nationale Behörde rückwirkend eine Ausfuhrerklärung entgegennimmt, die vorgelegt wird, um Ausfuhrerstattungen beanspruchen zu können.

149. Die Ausfuhrerstattungen stellen ein wesentliches Element der Regulierung des Zuckermarktes dar, das die Kommission ständig nach Maßgabe der von ihr festgestellten Entwicklung dieses Marktes einsetzt. Die Erstattungen werden in Abhängigkeit von den Weltmarktpreisen und den sich bietenden Ausfuhrmöglichkeiten der Wirtschaftsteilnehmer festgesetzt. Die Zahlung von Erstattungen in bestimmter Höhe und zu einem gegebenen Zeitpunkt ist das Ergebnis von Anpassungen mehrerer zwingender Vorgaben seitens der Kommission.

150. Einem Wirtschaftsteilnehmer mehrere Jahre nach Abschluss eines Wirtschaftsjahres zu erlauben, Ausfuhrerstattungen zu beanspruchen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt dieses Jahres festgesetzt worden sind, würde, wenn dieser Vergleich gestattet ist, darauf hinauslaufen, einem Spieler in einer Spielbank zu gestatten, seinen Einsatz auf den Spieltisch zu legen, wenn die Roulettekugel bereits bei einer bestimmten Zahl zum Stillstand gekommen ist.

151. Es kann keineswegs behauptet werden, dass, falls die Mengen, für die British Sugar jetzt Erstattungen beanspruchen möchte, zum Zeitpunkt ihrer tatsächlichen

Ausfuhr tatsächlich als Ausfuhren mit Erstattungsanspruch gekennzeichnet worden wären, die Höhe der Erstattungen feststünde, da Vergangenes nicht verändert werden kann.

152. Ich möchte mir hier erst gar nicht den Kopf darüber zerbrechen, wie die Erzeugungsbeiträge zu berechnen wären, die sich ex post als erforderlich erweisen würden, um diese Erstattungen zu finanzieren. Das Wirtschaftsjahr 1992/93 ist endgültig abgeschlossen, und damit ist völlig ausgeschlossen, den Rechnungsabschluss in Frage zu stellen, nur um zu vermeiden, dass British Sugar Verluste entstehen, die, wenn es denn noch der Erwähnung bedarf, nur die Folge ihrer eigenen Unachtsamkeit waren und nicht irgendeinem als höhere Gewalt einzustufenden Ereignis zugerechnet werden können.

153. Einer Heranziehung der allgemeinen Rechtsgrundsätze, die das vorlegende Gericht anführt, um die Rechtmäßigkeit der Weigerung von Erstattungszahlungen gegenüber British Sugar in Zweifel zu ziehen, stehen sowohl die Umstände des vorliegenden Falles als auch die Bestimmungen über das Funktionieren der Gemeinsamen Organisation der Märkte im Zuckersektor entgegen.

154. Am Ende der Prüfung der uns vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen ist es sicherlich nicht ohne Nutzen, die einzelnen Feststellungen zusammenzufassen, die ich bisher getroffen habe.

155. Zunächst ist meines Erachtens klar, dass ein Erzeuger keinen C-Zucker absetzen darf, bevor er nicht mehr als die Gesamtmenge der ihm zur Verfügung stehenden A- und B-Zuckerquoten erzeugt hat. British Sugar hat daher die Gemeinschaftsregelung nicht beachtet. Dies sollte auf jeden Fall dem vorlegenden Gericht zur Kenntnis gebracht werden.

156. Schließlich dürfte es angesichts der Schlussfolgerung, zu der ich bei der fünften Frage gelangt bin und wonach British Sugar wegen der beträchtlichen Verspätung, mit der die Sanktionsentscheidung der IBAP getroffen wurde, von jeglicher Zahlungspflicht freigestellt werden sollte, nicht unbedingt notwendig sein, wenn Sie mir in diesem Punkte folgen, die dritte, vierte und sechste Frage zu beantworten, die ich lediglich der Vollständigkeit halber geprüft habe.

157. Sollte Ihnen hingegen eine Antwort auf diese Fragen erforderlich erscheinen, so ist meines Erachtens auf die dritte zu antworten, dass British Sugar tatsächlich eine Sanktion zu gewärtigen hat, auf die vierte, dass der Betrag dieser Sanktion unter dem liegen könnte, der sich bei Anwendung des Artikels 3 der Verordnung Nr. 2670/81 ergäbe, falls das vorlegende Gericht eine grobe Fahrlässigkeit der IBAP feststellen sollte, und auf die sechste, dass eine rückwirkende Gewährung einer Ausfuhrerstattung in keiner Weise vorstellbar ist.

## Ergebnis

158. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste und die fünfte der ihm vom High Court of Justice vorgelegten Fragen zu antworten, dass

— nach dem System des Gemeinschaftszuckers und insbesondere nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker ein Unternehmen, dem die nationale Behörde eine Quote zugeteilt hat, während des Wirtschaftsjahres erzeugten Zucker nicht als C-Zucker behandeln darf, bevor das Unternehmen tatsächlich eine Zuckermenge erzeugt hat, die der Gesamtmenge seiner A- und B-Zuckerquoten entspricht.

— es der nationalen Behörde untersagt ist, einen Betrag gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2670/81 der Kommission vom 14. September 1981 mit Durchführungsvorschriften für die Erzeugung außerhalb von Quoten im Zuckersektor zu erheben, wenn sie nicht innerhalb der Frist tätig geworden ist, die den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entspricht;

und, falls sich eine Antwort auf die dritte, vierte und sechste Frage als notwendig erweisen sollte, zu antworten, dass:

— eine nationale Behörde mit ihrem Hinweis, dass als C-Zucker ausgeführter Zucker A- oder B-Zucker war, oder mit ihrem Versuch, gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 2670/81 einen Betrag wegen Nichtabsatz von C-Zucker

außerhalb der Gemeinschaft zu erheben, weder gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, der Rechtssicherheit, der Verhältnismäßigkeit noch gegen den des Verbotes des Ermessensmissbrauchs verstößt;

— unter den Umständen des vorliegenden Falles die etwaige Feststellung einer groben Fahrlässigkeit der nationalen Interventionsstelle durch das vorlegende Gericht eine Herabsetzung der gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2670/81 verhängten Sanktion zur Folge haben müsste;

— die nationale Behörde auch unter den Umständen des vorliegenden Falles keineswegs verpflichtet ist, Erstattungen für Quotenzucker zu zahlen, der ausgeführt wurde, ohne dass zuvor eine Ausfuhrerklärung vorgelegt worden wäre, von der die Gemeinschaftsregelung die Zahlung solcher Erstattungen abhängig macht.