FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 15. maj 2001 [1]

1. Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker [2] (herefter »grundforordningen«) har til formål at gennemføre den fælles landbrugspolitiks mål inden for sukkersektoren, herunder bl.a. at give producenterne sikkerhed for en rimelig levestandard og forbrugerne sikkerhed for forsyninger til en rimelig pris. I dette øjemed fastsætter forordningen en ordning med differentierede pris- og afsætningsgarantier, som bygger på produktionskvoter, der tildeles virksomhederne i de forskellige medlemsstater.

2. For hvert produktionsår, som begynder den 1. juli i et år og slutter den 30. juni det følgende år, fastsættes der således for hver enkelt medlemsstat en kvote for A-sukker, som er baseret på fællesskabsmarkedets forbrugskapacitet, og en kvote for B-sukker. Det påhviler medlemsstaten at fordele kvoterne mellem de enkelte virksomheder, som er etableret på dens område. De tildeles hver både en A-kvote og en B-kvote.

3. Den mængde sukker, en virksomhed producerer ud over den A- og B-kvote, som den er blevet tildelt, betegnes C-sukker. Nærmere bestemmes det i grundforordningens artikel 24, stk. 1:

»[...] I denne forordning forstås ved:

a) A-sukker [...] enhver mængde sukker [...] der inden for et bestemt produktionsår fremstilles inden for den pågældende virksomheds A-kvote

b) B-sukker [...] enhver mængde sukker [...] der fremstilles inden for et bestemt produktionsår, og som ligger ud over den pågældende virksomheds A-kvote, men inden for virksomhedens A- og B-kvoter tilsammen

c) C-sukker [...] enhver mængde sukker [...] der fremstilles inden for et bestemt produktionsår, og som enten overstiger summen af den pågældende virksomheds A- og B-kvoter eller produceres af en virksomhed uden kvoter.«

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT L 177, s. 4.

4. Sukkers afsætningsbetingelser varierer i forhold til, hvorledes det er kvalificeret. A- og B-sukker er omfattet af forskellige støttemekanismer, der er fastsat i grundforordningen, hvorefter der gives højere garantier for sukker, der produceres som A-sukker, end for sukker, der produceres som B-sukker.

5. Interventionsorganerne skal opkøbe A- og B-sukkeret til en garanteret pris, og restitutioner, som skaffer det adgang til verdensmarkedet, fremmer eksport. Til gengæld skal producenterne gennem en kompliceret afgiftsordning selv dække omkostningerne ved disse foranstaltninger, idet den fælles markedsordning skal være selvfinansierende.

6. Anderledes forholder det sig med C-sukker. C-sukker er ikke alene udelukket fra støtteordningerne, det kan heller ikke afsættes på fællesskabsmarkedet. En virksomhed, som i et givet produktionsår har produceret C-sukker, kan enten eksportere sukkeret til tredjelande, uden at det berettiger til restitution, eller overføre det til sin A-kvote for det følgende produktionsår.

7. Afsætter virksomheden alligevel C-sukkeret på fællesskabsmarkedet, sidestilles det med sukker indført fra tredjelande. Dette har navnlig til følge, at der skal betales et beløb, der svarer til importafgiften.

8. Til disse grundlæggende forskelle mellem de forskellige sukkerkategorier svarer forskelle af samme art mellem de sukkerroer, som er blevet anvendt ved fremstillingen af sukkeret.

9. Sukkerproducenterne skal betale en minimumspris for de sukkerroer, som de anvender til fremstillingen af A- og B-sukker. Prisen er højere for A-sukker. En lignende forpligtelse gælder ikke for sukkerroer, der forarbejdes til C-sukker.

10. På denne måde yder den fælles markedsordning for sukker landbrugerne garantier, skønt den vedrører et forarbejdet produkt.

11. I Det Forenede Kongerige tegner British Sugar plc (herefter »British Sugar«) sig for hele den A- og B-kvote, der tildeles denne medlemsstat.

12. I andet halvår af 1992 indså British Sugar, at selskabet, som følge af den mængde høstede sukkerroer, der ville blive leveret til selskabet, ville komme til at producere så meget sukker, at det i vid udstrækning oversteg dets A- og B-kvoter, og at selskabet derfor ville komme til at råde over en meget betydelig mængde C-sukker, som, hvis den ikke blev overført til det følgende produktionsår, ville skulle eksporteres til tredjelande.

13. Helt legitimt forsøgte British Sugar derfor gennem sine handelsagenter at finde afsætningsmuligheder for sine overskydende sukkermængder.

14. Først den 16. oktober og derpå den 26. november 1992 ansøgte British Sugar om eksportlicenser for i alt 20 000 tons C-sukker. Disse licenser var en forudsætning for, at de planlagte udførsler kunne finde sted, for selv om der ikke kan ydes eksportrestitution for C-sukker, kan C-sukker ifølge grundforordningens artikel 13, stk. 1, kun udføres, hvis der er udstedt en eksportlicens. Dette gør det muligt for de myndigheder, som har til opgave at forvalte den fælles markedsordning, at følge udviklingen i handelen med sukker mellem Fællesskabet og tredjelande.

15. Dette var ikke første gang, British Sugar eksporterede C-sukker. Selskabets samlede produktion havde før oversteget de mængder, der svarede til dets A- og B-kvoter. Det havde dog altid først eksporteret C-sukkeret, når produktionen rent faktisk havde nået et niveau, der oversteg summen af dets kvoter.

16. I fjerde kvartal 1992 kontaktede British Sugar imidlertid det ifølge grundforordningen kompetente nationale interventionsorgan, Intervention Board for Agricultural Produce (herefter »IBAP«), og Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Fødevarer for efter eget udsagn at få oplyst, om der kunne eksporteres C-sukker, før den faktiske sukkerproduktion havde oversteget summen af A- og B-kvoterne. Ministeriet forhørte sig på sin side i Kommissionen.

17. Det er ikke klart, nøjagtigt hvilke oplysninger der blev meddelt British Sugar. British Sugar har selv hævdet, at selskabet modtog forsikring om, at en sådan eksport ville være lovlig. De administrative myndigheder, som blev kontaktet, har bestridt, at de gav en sådan forsikring, og hævdet, at de kun udtalte sig om muligheden af at indgå salgskontrakter om eksport af C-sukker, inden det pågældende sukker faktisk var blevet produceret, hvilket naturligvis ikke er det samme.

18. Givet er det imidlertid, at British Sugar modtog de eksportlicenser, som selskabet havde ansøgt om, selv om det er foreskrevet i artikel 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2630/81 af 10. september 1981 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for sukker[3], at »eksportlicens for C-sukker [...] først [kan] udstedes, når den pågældende fabrikant over for vedkommende organ har ført bevis for, at den mængde, for hvilken der er ansøgt om licens, eller en tilsvarende mængde faktisk er produceret ud over den pågældende virksomheds A- og B-kvoter, [...] i givet fald under hensyntagen til de mængder, der måtte være overført til det pågældende produktionsår«.

3 — EFT L 258, s. 16.

19. British Sugar udførte i henhold til de nævnte eksportlicenser 16 650,465 tons sukker før den 7. januar 1993, hvor den samlede produktion af sukker på selskabets anlæg nåede et niveau, der svarede til summen af dets A- og B-kvoter.

20. Eftersom samtlige foreskrevne toldformaliteter var blevet overholdt, og British Sugar kunne dokumentere, at mængder svarende til de til selskabet udstedte licenser havde forladt Fællesskabet, frigjorde IBAP den sikkerhed, som British Sugar havde skullet stille for at opnå licenserne.

21. Derfor mente British Sugar, at selskabet rent faktisk havde eksporteret 16 650,465 tons C-sukker i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, og tog i forbindelse med sin salgsvirksomhed hensyn til denne eksport for at undgå, at de mængder, som selskabet afsatte på fællesskabsmarkedet, ved produktionsårets slutning ikke havde oversteget summen af dets A- og B-kvoter.

22. På et senere tidspunkt — det er for nærværende ikke nødvendigt at redegøre nærmere for tidsfølgen — afgjorde IBAP, at de udførsler, som British Sugar havde foretaget, var i strid med bestemmelserne. British Sugar havde nemlig ikke kunnet eksportere C-sukker før den 7. januar 1993.

23. IBAP mener, at ovennævnte artikel 24 i grundforordningen skal fortolkes således, at en virksomhed ikke kan hævde at råde over C-sukker, så længe dens produktion ikke har oversteget summen af dets A- og B-kvoter. De licenser, som blev udstedt til British Sugar i sidste kvartal 1992, kunne ikke anvendes til eksport af sukker, der var klassificeret som C-sukker, før den 7. januar 1993.

24. Følgelig var det sukker, som British Sugar havde eksporteret før dette tidspunkt, efter IBAP's opfattelse reelt kvotesukker. Det sukker, som var blevet eksporteret under betegnelsen C-sukker, måtte omklassificeres som kvotesukker.

25. For dette sukker kunne der være blevet ydet eksportrestitution — hvilket British Sugar pr. definition ikke havde ansøgt om, eftersom selskabet angiveligt havde eksporteret C-sukker — ligesom der skulle have været betalt monetære udligningsbeløb.

26. Den omklassificering, som IBAP foretog, medførte på sin side, at en del af det sukker, som British Sugar havde solgt på fællesskabsmarkedet, nemlig helt nøjagtigt

16 650,465 tons, måtte anses for at være C-sukker.

27. Lægger man den mængde sukker, som British Sugar fejlagtigt angav som C-sukker, til den mængde, som selskabet angav som kvotesukker, og som svarede til summen af dets A- og B-kvoter, må det konstateres, at kvoterne blev overskredet.

28. Da British Sugar for den til denne overskridelse svarende mængde sukker ikke udnyttede nogen af de i fællesskabsbestemmelserne foreskrevne anvendelsesmuligheder — overførsel til A-kvoten for det følgende produktionsår eller eksport til tredjelande — må den ifølge IBAP anses for at have bestået af C-sukker, som er blevet afsat på fællesskabsmarkedet.

29. En sådan afsætning er omfattet af artikel 3, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren [4], som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3892/88 [5]. Heri bestemmes følgende:

»For de mængder, som efter artikel 1, stk. 1, afsættes på det interne marked, opkræver den pågældende medlemsstat et beløb, som er lig med summen af

a) for så vidt angår C-sukker, for hver 100 kg af det omhandlede sukker:

— den højeste importafgift, der er gældende pr. 100 kg hvidt sukker eller råsukker alt efter omstændighederne i den periode, der omfatter det produktionsår, hvori det omhandlede sukker er fremstillet, og de seks måneder, der følger efter dette produktionsår

og

— 1,25 ECU.«

30. I henhold til dette ræsonnement stillede IBAP i 1997 krav om, at British Sugar betalte et beløb på 6 641 608,10 GBP. British Sugar har bestridt, at selskabet er skyldigt at betale dette beløb.

31. British Sugar mener nemlig ikke, at grundforordningen forbyder selskabet at eksportere C-sukker, før det har produceret

4 — EFT L 262, s. 14.
5 — EFT L 346, s. 29.

tilstrækkelig meget sukker til at opfylde sine A- og B-kvoter, blot det ved produktionsårets slutning kan dokumentere, at det rent faktisk har produceret den herfor nødvendige mængde og afsat denne som A- og B-sukker, således som det rent faktisk gjorde.

32. British Sugar mener ikke, at IBAP kunne omklassificere sukker, der, ledsaget af samtlige foreskrevne dokumenter, var blevet eksporteret som C-sukker, som A- og B-sukker og samtidig klassificere sukker, der var blevet afsat som A- og B-sukker, som C-sukker og derpå pålægge selskabet en bøde.

33. British Sugar har ligeledes påstået, at selskabet, hvis det var muligt at foretage en sådan omklassificering, har ret til efterfølgende at ansøge om de eksportrestitutioner, som det kunne have gjort krav på, hvis det havde angivet det som C-sukker eksporterede sukker som kvotesukker, uagtet at hverken Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter [6], eller i øvrigt nogen anden fællesskabsbestemmelse, gør det muligt for de nationale myndigheder at antage en angivelse vedrørende de nævnte restitutioner med tilbagevirkende kraft.

34. De restitutioner, som British Sugar ifølge selskabets egne beregninger havde kunnet gøre krav på, beløber sig til i alt ca. 6 mio. GBP. Dette beløb burde trækkes fra det beløb, som IBAP har stillet krav om, at British Sugar betaler, fordi selskabet har afsat C-sukker på fællesskabsmarkedet.

35. IBAP har afslået at foretage en fornyet vurdering af sin afgørelse om at opkræve beløbet på 6 641 608,10 GBP. British Sugar har derfor indbragt sagen for High Court of Justice, Queen's Bench Division (Crown Office).

36. Da denne finder, at tvistens løsning kræver besvarelse af en række spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af visse fællesskabsbestemmelser, har den forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål. Det er dog ikke nødvendigt allerede indledningsvis at gengive disse fuldt ud, idet mange af dem kun er stillet for det tilfælde, at Domstolen giver et bestemt svar på et andet spørgsmål. I det væsentlige drejer spørgsmålene sig om fire punkter.

37. Den nationale ret ønsker oplyst:

— om en virksomhed i et produktionsår kan hævde at råde over C-sukker til eksport, selv om den endnu ikke har produceret en mængde sukker, der overstiger summen af dens A- og B-kvoter

6 — EFT L 351, s. 1.

— om interventionsorganet under denne sags omstændigheder har tilsidesat et eller flere almindelige principper i fællesskabsretten ved at pålægge British Sugar at betale et beløb i medfør af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2670/81, og, hvis det er muligt at opkræve et sådant beløb, om det skal beregnes efter denne bestemmelses bogstav, eller om det tværtimod skal justeres under hensyn til de konkrete omstændigheder

— om afgørelsen om at pålægge British Sugar at betale et beløb i medfør af ovennævnte artikel 3, stk. 1, er truffet for sent

— om British Sugar kan gøre krav på eksportrestitution for det sukker, som IBAP omklassificerede som kvotesukker, men som selskabet, da det udførte sukkeret, selv anså for at være C-sukker, på trods af at British Sugar ikke ansøgte om restitution, inden det foretog eksporten.

»1) Kan en virksomhed, som af en national myndighed er tildelt en kvote, i medfør af EF-sukkerordningen og herunder særligt artikel 24, stk. 1, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 udpege sukker som C-sukker, når dette sukker er fremstillet i et produktionsår, før virksomheden faktisk har produceret en mængde sukker, som svarer til dens A- og B-kvoter tilsammen?«

39. Den ovenfor gengivne artikel 4 i forordning nr. 2630/81 kan siges at give et særdeles klart svar på dette spørgsmål. Den fastsætter nemlig som en betingelse for at udstede en eksportlicens for C-sukker, at »en tilsvarende mængde faktisk er produceret ud over den pågældende virksomheds A- og B-kvoter«.

40. Der er imidlertid blot tale om en gennemførelsesforordning udstedt af Kommissionen, og den kan som sådan ikke ændre den af Rådet udstedte grundforordning, som den er baseret på.

Første spørgsmål

38. Den nationale rets første spørgsmål kræver afgjort et svar. Det har følgende ordlyd:

41. Således som den nationale ret også med rette har bemærket — derom vidner et af dens spørgsmål, som er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares

bekræftende — måtte Kommissionens forordning anses for ugyldig, hvis den med hensyn til, hvornår der er C-sukker til rådighed, havde indført en i forhold til grundforordningen, navnlig dennes artikel 24, stk. 1, litra c), uantagelig betingelse.

42. En gennemførelsesforordning udstedt af Kommissionen kan med andre ord ikke påberåbes til støtte for en fortolkning af grundforordningen, for Kommissionens fortolkninger af en rådsforordning kan ikke anvendes som bevis, selv om de kun i meget sjældne tilfælde er forkerte.

43. Det samme gælder med hensyn til artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 65/82 af 13. januar 1982 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende overførsel af sukker til det følgende produktionsår[7]. Det Forenede Kongeriges regering har henvist til denne artikel som belæg for, at den af IBAP anlagte fortolkning af artikel 24, stk. 1, litra c), er rigtig.

44. Nu hvor dette er klarlagt, hvordan skal grundforordningens artikel 24, stk. 1, litra c), da fortolkes?

45. Indledningsvis skal det understreges, at denne bestemmelse ikke udtrykkeligt foreskriver, at produktionen af de forskellige sukkerkategorier skal ske i en bestemt rækkefølge. Den eneste tidsenhed, som der henvises til, er produktionsåret. Eftersom — som påpeget af British Sugar — sukker er et homogent produkt, og intet derfor fysisk adskiller A-, B- og C-sukker fra hinanden ved produktionsårets slutning, opdeles en virksomheds produktion i disse tre kategorier ved hjælp af en række matematiske beregninger. Hvis virksomheden har produceret en mængde, som er mindre end dens A-kvote, har den kun produceret A-sukker. Har den produceret mængder, som overstiger dens A-kvote, har den også produceret B-sukker. Og har den produceret en mængde, som overstiger summen af dens A- og B-kvoter, skyldes dette, at den også har produceret C-sukker. Hvor stor en mængde C-sukker der er produceret, kommer man således frem til ved at trække summen af virksomhedens A- og B-kvoter fra dens samlede produktion.

46. Hvorvidt der findes C-sukker, afhænger med andre ord af, om produktionen har oversteget summen af A- og B-kvoterne.

47. En sådan overskridelse er i sig selv en fysisk realitet. Ét er at forudse, at resultatet ved produktionsårets slutning som følge af størrelsen af sukkerroehøsten og af de mængder, som er under levering til virksomheden, vil udvise en produktion af C-sukker. Noget andet er allerede at have produceret en mængde svarende til A- og

7 — EFT L 9, s. 14.

B-kvoterne og stadig have råvarer til en fortsat produktion og dermed til at producere sukker, der nødvendigvis må klassificeres som C-sukker, da det ikke længere kan klassificeres som A- eller B-sukker.

48. Under den fælles markedsordning for sukker har det betydelige konsekvenser, hvordan det sukker, som en virksomhed producerer, klassificeres. Det har især betydning for, hvor store afgifter producenterne skal betale for at sikre den fælles markedsordnings selvfinansiering, og for de vilkår, hvorpå sukkeret kan eksporteres. Jeg mener derfor ikke, at det kan accepteres, at en producent med udgangspunkt i sine egne beregninger af virksomhedens forventede samlede sukkerproduktion ved produktionsårets slutning kan udpege en del af det sukker, som han faktisk har produceret på et bestemt tidspunkt, som A-, B- eller C-sukker, alt efter hvad han selv finder opportunt, dvs. mere eller mindre vilkårligt.

49. Det kan naturligvis ikke påstås, at producenterne ikke kunne være indrømmet en sådan handlefrihed. Rådet kunne udmærket have affattet grundforordningen anderledes, end det gjorde, og foreskrevet, at en producent, der mente sig i stand til faktisk at producere en mængde sukker, som oversteg summen af hans A- og B-kvoter, på hvilket som helst tidspunkt i produktionsåret kunne henføre en del af det producerede sukker under ordningen for C-sukker.

50. Men hvis Rådet således havde ønsket at overlade ansvaret herfor til virksomhederne, ville det givetvis omhyggeligt have fastsat, hvilke konsekvenser den pågældende virksomhed udsatte sig for, hvis den foretog et fejlskøn, som resulterede i en faktisk produktion, der var mindre end den forventede.

51. Da der gælder forskellige ordninger for de forskellige sukkerkategorier, er det utænkeligt, at Rådet skulle have givet virksomhederne mulighed for i ond tro, men fuldkommen ustraffet, at henføre deres produktion under de bestemmelser, som på et givet tidspunkt gav dem flest fordele. Var en sådan adfærd blevet tolereret, ville de mange forskellige meget komplicerede individuelle ordninger, som den fælles markedsordning består af, nemlig ikke have kunnet fungere.

52. Disse betragtninger mener jeg er tilstrækkelige til, at det kan lægges til grund, at grundforordningens artikel 24, stk. 1, litra c), indirekte fastlægger en tidsfølge i produktionen og dermed regler for, hvornår de forskellige kategorier af sukker, som en given virksomhed producerer, er til rådighed.

53. Om fornødent kan man finde bekræftelse på, at der gælder en sådan tidsfølge, i betragtningerne til Rådets forordning (EØF) nr. 192/82 af 26. januar 1982 om

ændring af forordning nr. 1785/81 [8], som den franske regering har henledt opmærksomheden på.

54. Heri udtaler Rådet nemlig, at den 1. februar bør afskaffes som begyndelsesdato for den obligatoriske oplagring af B-sukker og overført C-sukker, således at de producenter, der, afhængigt af den egn, hvori de er etableret, og hvor produktionen finder sted, påbegynder denne tidligt, kan benytte sig af overførselsmuligheden »fra det tidspunkt, hvor deres sukkerproduktion overstiger A-kvoten«.

55. Det Forenede Kongeriges regering og den franske regering har fremsat mange andre betragtninger til støtte for den opfattelse, at det er ganske udelukket, at en virksomhed henfører en del af sin produktion i et givet produktionsår under ordningen for C-sukker, før den har produceret en mængde sukker, der svarer til summen af dens A- og B-kvoter.

56. Dem skal jeg af to grunde ikke komme nærmere ind på i denne forbindelse.

57. Dels er de af meget varierende relevans. Jeg finder f.eks. den påstand lidet overbevisende, at det kunne bringe forsyningen af fællesskabsmarkedet i alvorlig fare — med alle de risici, som dette ville indebære med hensyn til at nå den fælles landbrugspolitiks mål — hvis der kunnes eksporteres C-sukker, før der var opnået en produktion svarende til A- og B-kvoterne. Sådan som British Sugar har haft let ved at påpege, er det nemlig ubestridt, at A-sukker kan eksporteres, så snart det er produceret, og endog berettige til eksportrestitution.

58. Det er naturligvis rigtigt, at der for at sikre forsyningen af fællesskabsmarkedet kunne indføres en eksportafgift for kvotesukker, men en sådan foranstaltning ville også kunne træffes for C-sukker.

59. Dels mener jeg, at betragtningerne måske nok er korrekte, men at de enten ikke er afgørende eller under alle omstændigheder ikke så overbevisende som, hvad der kan udledes af en omhyggelig fortolkning af grundforordningens artikel 24, stk. 1, litra c). De henviser til den sammenhæng, der er mellem de forskellige individuelle ordninger inden for den fælles markedsordning, og kræver derfor en længere gennemgang, som jeg ikke ønsker at kaste mig ud i, idet den kun ville tjene til at underbygge en løsning, hvis rigtighed jeg mener allerede at have påvist i tilstrækkelig grad.

60. Den løsning, som jeg er nået frem til vedrørende det første spørgsmål, betyder,

8 — EFT L 21, s. 1.

at jeg kan gå direkte over til at behandle det tredje og det fjerde spørgsmål, som er tæt forbundet med hinanden, eftersom det andet spørgsmål kun er stillet for det tilfælde, at det første besvares på en måde, som jeg netop har udelukket.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

61. Disse to spørgsmål lyder således:

»3) Hvis spørgsmål 1 eller 2 besvares benægtende for nærværende sags vedkommende, tilsidesætter den nationale myndighed — ved at fastholde, at det sukker, som er udført som C-sukker, var A- eller B-sukker, og/eller ved derefter at forsøge at opkræve et beløb i medfør af artikel 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 for ikke at have afsat C-sukker uden for Fællesskabet — da efter omstændighederne et eller flere af følgende almindelige principper i fællesskabsretten:

a) princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

b) retssikkerhedsprincippet

c) princippet om forbud mod forskelsbehandling

d) proportionalitetsprincippet

e) princippet om forbud mod magtfordrejning

med den virkning, at opkrævningen af beløbet i nærværende sag er ugyldig og ikke kan tvangsfuldbyrdes?

4) Hvis spørgsmål 1 besvares benægtende, ønskes endvidere eller subsidiært følgende spørgsmål besvaret:

a) Kan den nationale myndighed efter et skøn variere størrelsen af det beløb, som opkræves i medfør af artikel 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81?

b) Hvis spørgsmål 4, litra a), besvares bekræftende, hvilke forhold kan den nationale myndighed da, navnlig i lyset af omstændighederne i

denne sag, tage i betragtning ved udøvelsen af dette skøn?

c) Hvis spørgsmål 4, litra a), besvares benægtende, er artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2670/81 da ugyldig, for så vidt som den kræver, at den nationale myndighed opkræver et beløb selv i tilfælde, hvor den mængde sukker, som er afsat på det interne marked, ikke i praksis overstiger den pågældende fabrikants A- og B-kvoter tilsammen?«

62. Som den nationale ret har ønsket, skal det først undersøges, om selve den omstændighed, at British Sugar er blevet pålagt at betale et beløb i medfør af artikel 3 i forordning nr. 2670/81, uanset beløbets eksakte størrelse, udgør en tilsidesættelse af et af de i forelæggelseskendelsen opregnede almindelige principper på baggrund af omstændighederne i det foreliggende tilfælde.

63. Disse omstændigheder har jeg redegjort for ovenfor og skal derfor ikke gentage dem, men blot fastslå, at de udførsler, som British Sugar foretog før den 7. januar 1993, på ingen måde kan anses for at være eksport af C-sukker, uanset hvordan sukkeret var angivet på de dermed forbundne dokumenter. Desuden skal jeg påpege, at British Sugar i en skrivelse af 30. maj 1997 til kommissær Liikanen, som indgår i sagens akter ved den nationale ret, anførte følgende:

»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 and experience.«

64. Jeg betragter det herefter som fastslået, at British Sugar har tilsidesat fællesskabsbestemmelserne, og at selskabet har indrømmet, at denne tilsidesættelse i bedste fald skyldes en fejltagelse, som det aldrig burde have begået.

65. Denne konstatering finder jeg fuldt tilstrækkelig til at udelukke, at det kan udgøre en krænkelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning at pålægge en sanktion som følge af tilsidesættelsen.

66. British Sugar må faktisk have været klar over, at selskabet ikke handlede i overensstemmelse med fællesskabsbestem-

melserne. Dette havde nemlig kun krævet, at selskabet gjorde sig bekendt med artikel 4 i forordning nr. 2630/81, hvori det netop foreskrives, at A- og B-sukkeret skal være produceret først. Jeg har derfor svært ved at forstå, hvordan British Sugar samtidig har kunnet være overbevist om, at tilsidesættelsen ikke ville få følger.

67. Jeg har lige så svært ved at forstå, hvordan det kan betragtes som en krænkelse af retssikkerhedsprincippet at pålægge en sanktion, som er klart og udtrykkeligt foreskrevet i fællesskabsbestemmelserne. Det kan umuligt skulle gøres til et princip, at retssikkerheden krænkes, hvis en kontrolmyndighed, som efter at have opdaget en uregelmæssighed, der er begået på et tidligere tidspunkt, træffer foranstaltninger til at lade ophavsmanden bære de i bestemmelserne foreskrevne konsekvenser.

68. Kun under særlige omstændigheder kan dette princip begrænse myndighedens handlemuligheder, og jeg skal senere undersøge, om der foreligger sådanne omstændigheder i det aktuelle tilfælde.

69. IBAP's omklassificering af de omtvistede udførsler, som automatisk udsatte British Sugar for sanktioner, har ganske vist skadet selskabet, men jeg mener ikke, at et selskab, som har overtrådt bestemmelserne, med føje kan klage over, at det til sidst — dvs. når kontrolmyndighederne har opdaget den overtrædelse af bestemmelserne, som det har gjort sig skyldigt i — må lide en skade, hvis årsag kun kan findes i dets egen adfærd.

70. Hvad princippet om forbud mod forskelsbehandling angår holder British Sugars påstand ikke over for en nærmere prøvelse. Selskabet mener, at det udgør en tilsidesættelse af dette princip at pålægge det en sanktion svarende til den, der pålægges en virksomhed, som rent faktisk har afsat mere sukker på fællesskabsmarkedet, end dets A- og B-kvoter giver mulighed for, hvilket British Sugar ikke selv har gjort.

71. Domstolen fastslog nemlig i Südzuckerdommen af 29. januar 1998[9] vedrørende fællesskabsproducenters eksport af sukker til tredjelande, at selve den omstændighed, at en sådan eksport har fundet sted, ikke er tilstrækkelig til, at producenten kan undgå anvendelse af artikel 3 i forordning nr. 2670/81, når de formaliteter, som ifølge fællesskabsbestemmelserne skal være opfyldt, når der eksporteres sukker, som virksomheden betragter som C-sukker, ikke er blevet det.

72. British Sugar kan derfor ikke støtte sin påstand om, at selskabet er blevet forskelsbehandlet, på, at det ikke afsatte mere sukker på fællesskabsmarkedet, end dets A- og B-kvoter gav mulighed for.

9 — Sag C-161/96, Sml. I, s. 281.

73. På baggrund af Südzucker-dommen er det efter min opfattelse lige så udsigtsløst at påberåbe sig proportionalitetsprincippet.

74. I denne dom fastslog Domstolen med hensyn til eksport af C-sukker, at overholdelsen af toldformaliteterne skal anses for at være en hovedforpligtelse, som til fulde berettiger til at anvende den i artikel 3 i forordning nr. 2670/81 fastsatte sanktion. Sådan som Kommissionen har bemærket, er det derfor vanskeligt at indse, hvordan anvendelsen af denne sanktion kan være i strid med proportionalitetsprincippet i et tilfælde som det foreliggende, hvor virksomheden påstår at have eksporteret C-sukker, som klart ikke kunne være det.

75. Hvad endelig angår princippet om forbud mod magtfordrejning må jeg indrømme, at jeg ikke kan se, hvordan en administrativ myndigheds anvendelse af en i fællesskabsbestemmelserne fastsat sanktion kan udgøre magtfordrejning, når samtlige de betingelser, som anvendelsen af denne sanktion forudsætter, er opfyldt.

76. British Sugar har ikke bestridt, at det, hvis det fastslås, at de omtvistede udførsler drejede sig om kvotesukker, vil fremgå af en undersøgelse af, hvordan det sukker, som selskabet producerede i produktionsåret 1992/1993, blev anvendt, at produktionen omfattede en mængde C-sukker, der hverken blev overført eller eksporteret, uden at selskabet kan påberåbe sig omstændigheder, som det ikke havde nogen indflydelse på.

77. Da det tredje spørgsmål efter min opfattelse må besvares benægtende, skal det fjerde spørgsmål behandles. Det drejer sig i modsætning til selve princippet i sanktionen om anvendelsen af denne under de konkrete omstændigheder i den foreliggende sag.

78. Det skal med det samme siges, at intet i ordlyden af artikel 3 i forordning nr. 2670/81 gør det muligt at fortolke denne bestemmelse således, at den tillægger de nationale myndigheder en beføjelse til at variere beløbets størrelse efter eget skøn. Hvis den nationale rets formulering af spørgsmålet skal følges, skal det derfor undersøges, om bestemmelsen er gyldig.

79. Den fremgangsmåde vil jeg nu ikke benytte. At det er fuldstændig udelukket at variere beløbet, er nemlig efter min mening ikke fordi, at artikel 3 ikke udtrykkeligt foreskriver nogen mulighed herfor.

80. Artikel 3 skal nemlig, på samme måde som enhver anden bestemmelse i den afledte fællesskabsret, fortolkes, og dermed anvendes, under iagttagelse af de overordnede bestemmelser, herunder naturligvis retsgrundsætningerne.

81. På baggrund af de konkrete omstændigheder mener jeg imidlertid, at proportionalitetsprincippet bør tages i betragtning.

82. Jeg har ganske vist netop anført, at dette princip efter min opfattelse ikke er til hinder for at pålægge en virksomhed at betale et beløb, når den, skønt den rent faktisk har eksporteret sukker, som den ikke mener var omfattet af dens A- og B-kvoter, ikke kan hævde, at den har eksporteret C-sukker. På det trin drejede mit ræsonnement sig imidlertid om det principielle i sanktionen.

83. Når jeg nu skal tage stilling til dens konkrete omfang, kan jeg ikke se bort fra de meget specielle omstændigheder, hvorunder British Sugars uregelmæssigheder fandt sted.

84. Hvis British Sugar handlede bevidst svigagtigt, kan en justering af sanktionen naturligvis ikke komme på tale.

85. Jeg mener heller ikke, at der kan være tale om at justere sanktionen, hvis det fremgår, at uregelmæssigheden udelukkende beror på en uacceptabel fejl, dvs. en forsømmelse fra virksomhedens side, for hvis dette er tilfældet, kan den kun give sig selv skylden.

86. Den situation, som er forelagt Domstolen, forekommer mig imidlertid at være noget anderledes. Det er klart, at virksomheden ikke er den eneste, der kan drages til ansvar. Det fremgår af den nationale rets oplysninger, at IBAP har bidraget til, at der kunne eksporteres kvotesukker, som fejlagtigt var betegnet som C-sukker. De foreliggende oplysninger gør det ikke muligt at forstå, hvorfor interventionsorganet udstedte eksportlicenserne, selv om ansøgningerne ikke indeholdt det bevis, som er foreskrevet i artikel 4 i forordning nr. 2630/81, og hvorfor det samme organ senere frigjorde den stillede sikkerhed — dvs. fandt, at British Sugars transaktioner var i overensstemmelse med forskrifterne — skønt det i mellemtiden havde erfaret, at selskabet først den 7. januar 1993 havde produceret tilstrækkelig meget sukker til at opfylde sine A- og B-kvoter.

87. Muligvis har interventionsorganet selv udvist forsømmelighed, og i så fald mener jeg ikke, at dette kan begrunde en justering af den sanktion, der blev pålagt British Sugar. IBAP's forsømmelighed ville nemlig blot føje sig til British Sugars, for hvilken der i artikel 3 i forordning nr. 2630/81 — efter min opfattelse med rette — foreskrives en sanktion, for hvis beløb bestemmelsen fastsætter beregningsmetoden.

88. Det er også muligt, at IBAP's adfærd ikke blot bør betragtes som forsømmelig, men som regulært forkert. Hvis det er tilfældet, mener jeg, at der er anledning til at anvende proportionalitetsprincippet, ikke for at fritage British Sugar for at betale, men for at justere størrelsen af det beløb, som selskabet skal betale.

89. Vurderingen af IBAP's adfærd mener jeg bør foretages af den nationale ret, idet denne har de bedste muligheder herfor. Hvis den efter en grundig undersøgelse af IBAP's optræden over for British Sugar når frem til, at IBAP har gjort sig skyldigt i en åbenbar fejl, giver fællesskabsretten ikke kun organet ret til at justere sanktionen, men forpligter det dertil. Efter min opfattelse repræsenterer den fælles markedsordning for sukker — om end betegnelsen kan virke provokerende — en form for planøkonomi, og når en sådan varetages af de offentlige myndigheder, må der tages hensyn til de fejl, som de måtte begå.

90. Men måske vil disse betragtninger i sidste instans vise sig at være overflødige. Dette afhænger af, hvordan det femte spørgsmål besvares.

Det femte spørgsmål

91. Det femte spørgsmål har følgende ordlyd:

»Er den nationale myndighed under denne sags omstændigheder forhindret i at opkræve et beløb i medfør af artikel 3, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81, hvis den ikke har givet virksomheden meddelelse om en sådan opkrævning inden den 1. maj i det pågældende produktionsår som foreskrevet i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81, og/eller fritages virksomheden under sådanne omstændigheder for en eventuel forpligtelse til at betale et sådant beløb?«

92. Det skal nævnes, at der i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 foreskrives følgende vedrørende det beløb, som fabrikanter, der anses for at have afsat C-sukker på fællesskabsmarkedet, skal betale i medfør af samme artikels stk. 1:

»Den pågældende medlemsstat meddeler inden den 1. maj, som følger efter den i artikel 1, stk. 1, litra b), omhandlede 1. januar, de fabrikanter, som er forpligtet til at betale det i stk. 1 omhandlede beløb, det samlede beløb, der skal betales.

Fabrikanterne betaler dette samlede beløb inden den 20. maj samme år.«

93. Hovedsagens parter er ikke uenige om, at det var den 19. maj, British Sugar modtog en faktura fra IBAP på 6 641 608,10 GBP, og at IBAP havde beregnet dette beløb på grundlag af en mængde C-sukker på 16 650,465 tons, som hverken var blevet overført eller eksporteret.

94. Det står ligeledes fast, at det var på et møde, som blev afholdt den 29. september 1994, at IBAP underrettede British Sugar om, at IBAP så sig foranlediget til at bringe bestemmelserne i artikel 3 i forordning nr. 2670/81 i anvendelse over for selskabet.

95. British Sugar har erkendt, at IBAP i begyndelsen af november 1996 underrettede selskabet om, at det beløb, som ville blive afkrævet det, ville overstige 6 mio. GBP.

96. British Sugar mener vedrørende besvarelsen af det femte spørgsmål, at det kompetente nationale interventionsorgan skal overholde den i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 fastsatte tidsfrist, medmindre ganske særlige omstændigheder kan gøres gældende.

97. Sådanne omstændigheder kunne efter selskabets opfattelse foreligge, hvis den pågældende virksomhed havde gjort sig skyldig i systematisk svig, hvorved den havde skjult, at den havde afsat C-sukker på fællesskabsmarkedet, eller hvis det nationale interventionsorgan ikke havde kunnet beregne beløbet, fordi det ikke havde rådet over de herfor nødvendige oplysninger.

98. I British Sugars tilfælde kan IBAP imidlertid ikke påberåbe sig ganske særlige omstændigheder, og derfor fritager den for sene fremsendelse af fakturaen selskabet for at betale det beløb, som selskabet er blevet afkrævet.

99. Desuden har British Sugar svært ved at se, hvordan artikel 3 i forordning nr. 2670/81 kan fortolkes således, at det nationale interventionsorgan ikke kan udøve et skøn, når det skal fastslå, hvor meget en virksomhed, der har afsat C-sukker på fællesskabsmarkedet, skal betale, samtidig med at det samme organ ikke behøver at overholde den tidsfrist, som er foreskrevet i den samme artikel.

100. Det Forenede Kongeriges regering deler ikke denne opfattelse. Den har gjort gældende, at de kompetente myndigheder først i januar 1994 fik kendskab til, at British Sugar havde afsat C-sukker på fællesskabsmarkedet, efter at rapporten om de kontrolbesøg, der var blevet aflagt

hos selskabet i perioden fra den 26. oktober til den 2. december 1993, var blevet offentliggjort.

101. Denne rapport havde foranlediget toldmyndighederne til at iværksætte en undersøgelse, som skulle fastslå, om virksomheden havde gjort sig skyldig i svig for så vidt angår de monetære udligningsbeløb, der før den 1. januar 1993 skulle betales i forbindelse med udførsel af A-sukker, og IBAP måtte afvente resultatet heraf, før organet eventuelt traf foranstaltninger med henblik på anvendelse af artikel 3 i forordning nr. 2670/81.

102. IBAP underrettede imidlertid allerede den 29. september 1994 British Sugar om sine hensigter og anførte, at organet ville rådføre sig med Kommissionen, før det traf en afgørelse.

103. Samtidig førtes der drøftelser mellem British Sugar og toldmyndighederne om de uregelmæssigheder, som disse havde konstateret. De fortsatte indtil maj 1995, hvor man nåede frem til en mindelig afgørelse vedrørende de sanktionsbeløb, British Sugar skulle betale som følge af de overtrædelser af toldbestemmelserne, som det var blevet afsløret, at selskabet havde gjort sig skyldigt i.

104. Kommissionen, som IBAP i marts 1995 havde underrettet om de uregelmæssigheder, som undersøgelsen hos British Sugar i tredje kvartal 1993 havde afdækket, havde foretaget sine egne undersøgelser gennem Taskforcen for Koordinering af Bedrageribekæmpelse (UCLAF) og fandt først i juli 1996, at den havde tilstrækkelige oplysninger til at tage stilling.

105. Efter at det var blevet fastslået, at der i princippet var anledning til at bringe artikel 3 i forordning nr. 2670/81 i anvendelse over for British Sugar, viste det sig, at det krævede flere måneders yderligere drøftelser at fastslå nøjagtigt hvor meget, selskabet skulle betale. Derfor var det først i maj 1997 muligt formelt at tilsende selskabet fakturaen.

106. Kommissionen mener ikke, at den i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 fastsatte frist kan betragtes som ufravigelig, for hvis det var tilfældet, ville det efter den pågældende dato være umuligt at tilbagesøge beløb, som var behæftet med uregelmæssigheder, og i visse tilfælde svig, og det ville være stik imod ånden i EF-traktatens artikel 209 A (efter ændring nu artikel 280 EF), hvorefter Fællesskabet og medlemsstaterne skal bekæmpe »svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser«.

107. Den bestemmelse, som det drejer sig om, bør i det væsentlige forstås således, at den pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger inden for den fastsatte

tidsfrist, hvis de har kendskab til den pågældende uregelmæssighed. En lignende fortolkning, der vedrører EF's toldbestemmelser, fremgår af Domstolens dom af 26. november 1998 [10].

108. Kommissionen har følgelig foreslået, at det femte spørgsmål besvares således: »Artikel 3, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2670/81 er ikke til hinder for, at en medlemsstats myndigheder stiller krav om betaling af et beløb på et senere tidspunkt end de i bestemmelsen angivne datoer, når uregelmæssigheden ikke er blevet opdaget i tilstrækkelig god tid«.

109. Dette svar kunne efter min mening lige så godt være foreslået af British Sugar, dog med den tilføjelse — for at give den nationale ret et for tvistens løsning umiddelbart anvendeligt svar — at tilsidesættelsen af tidsfristen ikke kunne retfærdiggøres i det aktuelle tilfælde. Som det skal erindres, ønsker den nationale ret nemlig ikke oplyst, om det principielt var lovligt at træffe afgørelsen efter fristens udløb, men om det i det konkrete tilfælde var lovligt at fremsende fakturaen den 19. maj 1997 på trods af, at fristen i medfør af den relevante bestemmelse var udløbet den 30. april 1994.

110. Domstolen skal derfor ikke afgøre, om den i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 fastsatte frist er ufravigelig, hvilket British Sugar heller ikke selv har påstået, at den er.

111. Det skal blot bemærkes, at når Domstolen i sin praksis [11] har anset en række tidsfrister i forordninger vedrørende de fælles markedsordninger, herunder også grundforordningen vedrørende den fælles markedsordning for sukker, for ikke at være ufravigelige, er dette altid sket efter en meget nøje undersøgelse af formålet med den pågældende tidsfrist og af de skadelige eller gunstige følger, som en overskridelse af tidsfristen kunne få for de erhvervsdrivende på området.

112. Med hensyn til den tidsfrist, som det drejer sig om i denne sag, er jeg tilbøjelig til at mene, at den bl.a. er fastsat under hensyn til retssikkerheden.

113. Meningen med en tidsfrist er naturligvis, at den skal overholdes, og selv om man ud fra en række betragtninger såsom de af Kommissionen fremførte kunne beslutte, at den ikke skal anses for ufravigelig, er det ganske udelukket, at man uden videre godkender enhver tænkelig overskridelse af den.

10 — Sag C-370/96, Covita, Sml. I, s. 7711.

11 — Jf. f.eks. dom af 6.7.2000, sag C-289/97, Eridania, Sml. I, s. 5409, præmis 20-34.

114. Lad mig straks slå fast, at British Sugars fortolkning af den i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 fastsatte frist efter min opfattelse er fuldstændig rimelig.

115. Jeg finder det nemlig bydende nødvendigt at undgå, at en erhvervsdrivende, der helt bevidst har foretaget åbenbart svigagtige handlinger, kan undslippe enhver form for sanktion, blot fordi tidsfristen er udløbet.

116. Svig er nemlig pr. definition en skjult handling, og en veltilrettelagt skjult handling opdages sandsynligvis enten aldrig eller, hvis den alligevel bliver det, først meget sent.

117. En svigagtig handling, der opdages inden for et under hensyn til dens spidsfindighed rimeligt tidsrum, bør også kunne medføre sanktioner, selv om den tidsfrist, som i bestemmelserne er fastsat herfor, er udløbet, når blot der ikke er gået ekstremt lang tid mellem den svigagtige handling og opdagelsen af den. Som bekendt gælder der i strafferetten almindeligvis forældelsesfrister for selv de mest afskyelige forbrydelser.

118. Jeg finder det lige så bydende nødvendigt, at interventionsorganet — selv i tilfælde, hvor der ikke er tale om, at en erhvervsdrivende har gjort sig skyldig i svig — kan tilsidesætte den pågældende tidsfrist, når denne i den konkrete situation viser sig at være for kort.

119. Jeg sigter navnlig til de tilfælde, hvor organet ikke råder over de oplysninger, som er nødvendige for at beregne det beløb, der skal betales, eller hvor det først modtager disse umiddelbart før tidsfristen den 1. maj.

120. Interventionsorganet kan som følge af de forelagte dokumenter også se sig foranlediget til at udbede sig nærmere oplysninger eller forklaringer. Det kan have behov for at foretage kontrol og sammenlignende undersøgelser, som i de fleste tilfælde pr. definition ikke kan gennemføres umiddelbart.

121. Det kan heller ikke udelukkes, at den erhvervsdrivende selv overskrider tidsfristen, men at det på grund af de omstændigheder, hvorunder vedkommende har handlet, må accepteres, at betingelserne for, at der foreligger force majeure, er opfyldt.

122. I alle disse situationer, som naturligvis ikke er udtømmende opregnet, er det faktisk i de erhvervsdrivendes egen velforståede interesse, at interventionsorganet udsætter sin afgørelse og meddelelsen heraf, og jeg betragter det som udelukket at anse en for sent truffet afgørelse for at være ugyldig, hvis den forsinkelse, hvormed den er truffet, ikke overskrider rimelighedens grænser. Hvilken konklusion når man frem

til i den foreliggende sag, hvis man lægger dette fortolkningsforslag til grund?

123. Umiddelbart kan det konstateres, at British Sugar ikke synes at have planlagt, hvordan selskabet kunne vildlede kontrolmyndighederne.

124. Det har ikke forelagt dem forfalskede dokumenter, foranstaltet hemmelige, natlige transporter, gennemført ukontrollerede udførsler, foretaget hemmelige leverancer til kunder på fællesskabsmarkedet eller iværksat skjult oplagring af en del af sin produktion. I betragtning af det svar, der må gives på det første spørgsmål, har British Sugar, om jeg så må sige, tilsidesat fællesskabsbestemmelserne med åbne kort.

125. Jeg er endog fristet til at påstå, at IBAP har haft fuldt kendskab til, at British Sugar eksporterede sukker, som fejlagtigt var betegnet som C-sukker. IBAP fik nemlig med regelmæssige mellemrum oplysning om British Sugars produktionstal, modtog ansøgninger om eksportlicens for C-sukker, som ikke var ledsaget af bevis for, at produktionen af kvotesukker havde nået det foreskrevne niveau, blev underrettet om, at den foreskrevne produktion af kvotesukker var blevet nået den 7. januar 1993, fik dokumenter tilbage vedrørende de udførsler, som var blevet gennemført i henhold til de af IBAP udstedte licenser, der bekræftede såvel udførselstidspunktet som, at udførslerne rent faktisk havde fundet sted, og godkendte, at den sikkerhed, som British Sugar havde skullet stille, blev frigivet.

126. Rent faktisk godkendte IBAP British Sugars uregelmæssigheder, i det mindste i begyndelsen, selv om IBAP kunne have forhindret dem, om så blot ved at nægte at udstede de licenser, som der var blevet ansøgt om.

127. Så ejendommeligt det end måtte forekomme, synes ingen i IBAP på det tidspunkt, hvor British Sugar meddelte, at selskabet havde produceret hele sin samlede mængde kvotesukker, at have gjort sig klart, at de eksportlicenser for C-sukker, som tidligere var blevet udstedt, repræsenterede en afvigelse fra det normale.

128. Kort sagt: Hvis British Sugar i det mindste udviste mangel på omtanke ved at tro, at selskabet kunne eksportere C-sukker før den 7. januar 1993, udviste IBAP en lige så stor mangel på omtanke, da det udøvede sin kontrolfunktion.

129. Lad os imidlertid et øjeblik antage, at IBAP ikke havde mulighed for at opdage uregelmæssighederne i forbindelse med British Sugars eksport af C-sukker før i slutningen af 1993, dvs. da rapporten vedrørende de kontrolbesøg, som var blevet gennemført i sidste kvartal af 1993, blev udfærdiget.

130. I så fald ville IBAP have haft fire måneder til at drage konsekvenserne af disse uregelmæssigheder og havde ikke i dag kunnet forklare sig med, at organet ikke havde mulighed for at foretage de beregninger, som var nødvendige for at fastslå, hvor stort et beløb det skulle meddeles British Sugar, at selskabet skulle betale.

131. IBAP rådede over alle de dokumenter, som var nødvendige for meget nøjagtigt at fastslå, hvor meget A-sukker, British Sugar havde eksporteret som C -sukker, og dermed hvor meget sukker, som reelt var C-sukker, selskabet havde afsat på fællesskabsmarkedet, eller som endnu lå på lager.

132. Desuden burde den omstændighed, at toldmyndighederne havde indledt en undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med British Sugars udførsler i slutningen af 1992 og i begyndelsen af 1993, have foranlediget IBAP til at kontrollere, om selskabets transaktioner var i overensstemmelse med de bestemmelser, som organet har til opgave at kontrollere bliver overholdt, og reagere, hvis det konstaterede, at der forelå uregelmæssigheder.

133. IBAP har imidlertid påstået, at organet, selv efter at det havde modtaget oplysning om, at der forelå uregelmæssigheder, ikke havde mulighed for at træffe en afgørelse før i maj 1997. Således mener jeg ikke, at det forholder sig.

134. Jeg kan nemlig ikke indse, hvordan det kunne hindre IBAP i at drage de administrative konsekvenser af uregelmæssigheder, hvis eksistens der ikke engang var uenighed om, at der blev gennemført en toldmæssig undersøgelse, som skulle klarlægge, om der var blevet begået strafbare ulovlige handlinger.

135. Da IBAP var fuldt underrettet om samtlige de transaktioner, som British Sugar havde gennemført i hele produktionsåret, kunne organet selv fastslå, hvor meget C-sukker, som hverken var overført eller eksporteret, og som skulle lægges til grund ved beregningen af det beløb, som den erhvervsdrivende derfor skulle betale i medfør af artikel 3 i forordning nr. 2670/81.

136. Endelig og især var IBAP fuldt beføjet til anvende denne bestemmelse. Det var selvfølgelig ikke IBAP forbudt at rådføre sig med Kommissionen, men set fra et retligt synspunkt var dennes råd hverken nødvendigt eller bindende for organet.

137. Som bekendt tilkommer det udelukkende de nationale myndigheder at anvende forordninger vedrørende de fælles markedsordninger, medmindre forordningerne indeholder bestemmelser, der udtrykkeligt fastsætter en undtagelse.

138. IBAP tilsidesatte faktisk sin egen kompetence ved at udskyde sin afgørelse, indtil Kommissionen meget nøje havde oplyst organet om, hvilken fremgangsmåde det skulle følge.

139. Derfor er jeg klart utilbøjelig til at mene, at det er acceptabelt, at denne tilsidesættelse kunne føre til en forsinkelse på tre år.

140. Imidlertid har Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, at årsagen til, at afgørelsen blev truffet med så stor forsinkelse, hovedsagelig er, at British Sugar havde anmodet IBAP om at optage forhandlinger med Kommissionen for at opnå en aftale med denne om en mere begrænset sanktion.

141. British Sugar kan derfor ikke med rimelighed bruge forsinkelsen af afgørelsen som argument, idet denne blev udskudt i selskabets egen interesse. Jeg er ikke et øjeblik i tvivl om, at IBAP — med et vist held — forsøgte at fungere som en velvillig mellemmand mellem British Sugar og Kommissionen, eftersom denne på et vist tidspunkt syntes at mene, at British Sugar burde rammes af en endnu strengere sanktion.

142. Der var imidlertid intet til hinder for, at IBAP som led i udøvelsen af sine egne beføjelser anvendte artikel 3 inden udløbet af den foreskrevne tidsfrist i overensstemmelse med sin egen fortolkning af denne bestemmelse. IBAP kunne meget vel i retsbevarende øjemed straks have pålagt British Sugar den i bestemmelsen foreskrevne sanktion og samtidig have henvendt sig til Kommissionen for at spørge, om denne ville være indstillet på at acceptere, at det ville udgøre en anvendelse af fællesskabsbestemmelserne, som ikke kunne kritiseres, at fastsætte et mindre beløb.

143. En sådan fremgangsmåde ville have været fuldt korrekt og have beskyttet ikke kun IBAP's, men også British Sugars og Fællesskabets interesser.

144. I stedet valgte IBAP at indtage en afventende holdning og udskød afgørelsen om at pålægge British Sugar en sanktion i urimeligt lang tid, uden at lægge særlig stor vægt på hensynet til retssikkerheden.

145. Derfor foreslår jeg Domstolen, at den svarer den nationale ret, at virksomheden i betragtning af omstændighederne i den for retten indbragte sag fritages for enhver forpligtelse til at betale det beløb, som den er blevet afkrævet.

146. Selv om jeg mener, at mit forslag til besvarelse af det femte spørgsmål i sig selv er tilstrækkeligt til, at den nationale ret kan løse den tvist, som den skal afgøre, skal jeg også i korthed behandle det sjette spørgsmål.

Det sjette spørgsmål

147. Det har følgende ordlyd:

»Har den nationale myndighed under denne sags omstændigheder pligt til at betale de eksportrestitutioner, som virksomheden ville have anmodet om på tidspunktet for udførslen, og som det ville have haft til gode, hvis det sukker, som blev beskrevet som C-sukker og udført med C-sukkerlicenser, var blevet anset for at være A- og B-sukker, hvis det lægges til grund, at

a) den nationale myndighed med tilbagevirkende kraft kan antage en udførselsangivelse, jf. artikel 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87, og omstændighederne i nærværende sag udgør force majeure, hvorefter den nationale myndighed kan forlænge fristen for fremlæggelse af bevismateriale i henhold til artikel 4 i forordning nr. 3665/87?

og/eller, at

b) afslag på at udbetale sådanne eksportrestitutioner vil udgøre en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og/eller retssikkerhedsprincippet og/eller proportionalitetsprincippet og/eller princippet om forbud mod magtfordrejning?«

148. Selv under den foreliggende sags omstændigheder mener jeg, at det er ganske udelukket, at den nationale myndighed med tilbagevirkende kraft kan antage en udførselsangivelse med henblik på udbetaling af eksportrestitutioner.

149. Eksportrestitutionerne udgør et væsentligt element i reguleringen af sukkermarkedet, som Kommissionen til stadighed gør brug af alt efter den udvikling, som den konstaterer på markedet. Restitutionerne fastsættes ud fra verdensmarkedspriserne og de erhvervsdrivendes eksportmuligheder. Størrelsen af den restitution, der ydes på et givet tidspunkt, er resultatet af en afvejning af forskellige nødvendige hensyn, som Kommissionen foretager.

150. At give en erhvervsdrivende mulighed for at modtage restitutioner, som er indført på et bestemt tidspunkt i et produktionsår, flere år efter, at dette er afsluttet, ville — hvis man tillader sammenligningen — svare til at tillade en spiller i et kasino at placere sin indsats på rouletten, efter at kuglen er standset på et nummer.

151. Der er ikke belæg for at påstå, at restitutionernes niveau havde været det samme, hvis de mængder, som British Sugar nu ønsker at få udbetalt restitution

for, på det tidspunkt, hvor de rent faktisk blev udført, var blevet registreret som eksportrestitutionsberettigede, for man kan ikke gentage fortiden.

152. Jeg skal ikke i denne forbindelse komme ind på de vanskeligheder, der ville være forbundet med at beregne de produktionsafgifter, som er nødvendige for at finansiere sådanne restitutioner med tilbagevirkende kraft. Produktionsåret 1992/1993 er endeligt afsluttet, og det er fuldstændig udelukket at opgøre det på ny med henblik på at skåne British Sugar for de tab, som selskabet — for så vidt det er fornødent at gentage det — udelukkende har lidt som følge af sin egen forsømmelighed, og som ikke kan tilskrives nogen form for omstændighed, der udgør force majeure.

153. Med hensyn til om de almindelige retsprincipper, som den nationale ret har nævnt, kan påberåbes for at anfægte lovligheden af det afslag på udbetaling af restitutioner, der blev meddelt British Sugar, er det givet, at hverken omstændighederne i den foreliggende sag eller reglerne for, hvordan den fælles markedsordning for sukker skal anvendes, giver mulighed herfor.

154. Her ved afslutningen af min behandling af de spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, er det utvivlsomt nyttigt at sammenfatte de konklusioner, som jeg har draget.

155. For det første mener jeg, at det står klart, at en sukkerproducent ikke kan hævde, at han afsætter C-sukker, så længe hans produktion ikke har oversteget summen af hans A- og B-kvoter. British Sugar har følgelig ikke overholdt fællesskabsbestemmelserne. Dette mener jeg under alle omstændigheder bør meddeles den nationale ret.

156. Dog mener jeg ikke, at Domstolen behøver at besvare det tredje, fjerde og sjette spørgsmål, som jeg kun har behandlet for fuldstændighedens skyld, hvis den giver mig medhold i den konklusion, som jeg nåede frem til vedrørende det femte spørgsmål, nemlig at British Sugar som følge af den betydelige forsinkelse, hvormed IBAP traf sin afgørelse, bør fritages for enhver forpligtelse til at betale et beløb.

157. Finder Domstolen alligevel, at disse spørgsmål skal besvares, mener jeg, at det tredje spørgsmål bør besvares med, at British Sugar rent faktisk er hjemfalden til en sanktion, det fjerde spørgsmål med, at sanktionsbeløbet kan være mindre end det beløb, som anvendelsen af beregningsmetoden i artikel 3 i forordning nr. 2670/81 resulterer i, hvis den nationale ret når frem til, at IBAP har gjort sig skyldigt i åbenbare fejl, og det sjette spørgsmål med, at det på ingen måde kan komme på tale at yde eksportrestitution med tilbagevirkende kraft.

Forslag til afgørelse

158. Jeg foreslår følgelig Domstolen, at den besvarer det første og det femte af de spørgsmål, som High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), har forelagt den, på følgende måde:

— En virksomhed, som af en national myndighed er tildelt en kvote, kan ikke i medfør af EF-sukkerordningen og herunder særligt artikel 24, stk. 1, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker udpege sukker som C-sukker, når dette sukker er fremstillet i et produktionsår, før virksomheden faktisk har produceret en mængde sukker, som svarer til dens A- og B-kvoter tilsammen.

— Den nationale myndighed kan under denne sags omstændigheder ikke opkræve et beløb i medfør af artikel 3, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren, idet den ikke har overholdt den i fællesskabsretten foreskrevne tidsfrist.

Hvis det tredje, fjerde og sjette spørgsmål skal besvares:

— Hvis en national myndighed fastholder, at sukker, som er udført som C-sukker, var A- eller B-sukker, og/eller den forsøger at opkræve et beløb i medfør af artikel 3 i forordning nr. 2670/81 som følge af, at C-sukkeret ikke

er blevet afsat uden for Fællesskabet, tilsidesætter den hverken princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet eller princippet om forbud mod magtfordrejning.

— Såfremt den nationale ret fastslår, at det nationale interventionsorgan har gjort sig skyldigt i en åbenbar fejl, skal dette under denne sags omstændigheder medføre en nedjustering af den i medfør af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2670/81 pålagte sanktions beløb.

— Den nationale myndighed har, selv under denne sags omstændigheder, ikke pligt til at udbetale restitution for kvotesukker, som er blevet eksporteret, hvis den eksportlicens, som ifølge fællesskabsbestemmelserne er en forudsætning for ydelsen af sådanne restitutioner, ikke er blevet udstedt forinden.