CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 15 mei 2001 [1]

1. Verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker [2] (hierna: „basisverordening") beoogt in deze sector de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te verwezenlijken, met name het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de producenten en het veilig stellen van de bevoorrading van de consumenten tegen redelijke prijzen via een garantiestelsel voor de prijzen en de afzet, gedifferentieerd naar de productiequota die aan de ondernemingen in de verschillende lidstaten worden toegewezen.

2. Aan elke lidstaat wordt voor elk verkoopseizoen, dat loopt van 1 juli van het ene jaar tot 30 juni van het jaar daarop, een quotum A-suiker, gekoppeld aan het verbruik op de interne markt, en een quotum B-suiker toegewezen. De lidstaat moet deze quota verdelen over de verschillende op zijn grondgebied gevestigde ondernemingen, die elk zowel een A-quotum als een B-quotum ontvangen.

3. Als een onderneming een hoeveelheid suiker produceert die de som van de haar toegewezen A- en B-quota overschrijdt, wordt die suiker als C-suiker aangemerkt. Artikel 24 van de basisverordening bepaalt namelijk:

„[...] In deze verordening wordt verstaan onder:

a) A-suiker [...], elke hoeveelheid suiker [...] die voor rekening van een bepaald verkoopseizoen binnen de limiet van het A-quotum van de betrokken onderneming wordt geproduceerd;

b) B-suiker [...], elke hoeveelheid suiker [...] die voor rekening van een bepaald verkoopseizoen wordt geproduceerd en het A-quotum overschrijdt doch binnen de som van de A- en B-quota van de betrokken onderneming blijft;

c) C-suiker [...], elke hoeveelheid suiker [...] die voor rekening van een bepaald verkoopseizoen wordt geproduceerd en die de som van de A- en B-quota van de betrokken onderneming overschrijdt."

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB L 177, blz. 4.

4. De voorwaarden waaronder suiker kan worden afgezet, verschillen naar gelang van de kwalificatie ervan. De basisverordening voorziet in verschillende steunregelingen voor A-suiker en B-suiker: voor suiker die binnen de limiet van het A-quotum wordt geproduceerd, zijn er ruimere garanties dan voor B-suiker.

5. De quota moeten door de interventiebureaus tegen een gegarandeerde prijs worden aangekocht; de uitvoer ervan wordt vergemakkelijkt door uitvoerrestituties, die toegang tot de wereldmarkt mogelijk maken. Via een ingewikkeld heffingensysteem dienen de producenten echter zelf de kosten van deze maatregelen te dragen, aangezien de gemeenschappelijke ordening der markten uit eigen middelen moet worden gefinancierd.

6. C-suiker krijgt een totaal andere behandeling; de interventiemechanismen zijn daarop niet van toepassing en afzet op de interne markt van de Gemeenschap is niet mogelijk. De onderneming die in een bepaald verkoopseizoen C-suiker heeft geproduceerd, heeft de keuze tussen uitvoeren naar derde landen, zonder recht op uitvoerrestituties, of overbrengen naar haar A-quotum van het volgende verkoopseizoen.

7. Als deze suiker toch op de interne markt wordt afgezet, wordt hij gelijkgesteld met uit een derde land ingevoerde suiker, zodat een bedrag gelijk aan dat van de invoerheffing moet worden betaald.

8. Met deze wezenlijke verschillen tussen de verschillende categorieën suiker corresponderen soortgelijke verschillen tussen de suikerbieten die voor de productie daarvan zijn gebruikt.

9. De suikerproducenten moeten voor de bieten die zij tot A- en B-suiker verwerken, een minimumprijs betalen die hoger ligt voor A-suiker dan voor B-suiker. Een dergelijke verplichting bestaat niet voor tot C-suiker verwerkte bieten.

10. Op deze wijze biedt de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, hoewel zij verwerkte producten betreft, de landbouwers garanties.

11. In het Verenigd Koninkrijk bezit British Sugar plc (hierna: „British Sugar") de volledige A- en B-quota die aan deze lidstaat zijn toegekend.

12. In de loop van het tweede semester van 1992 besefte zij, dat zij als gevolg van de te verwachten suikerbietenoogst een hoeveelheid suiker zou produceren die haar A- en B-quota zeer ruim te boven zou gaan, en dat zij dus in het bezit zou komen van een zeer aanzienlijke hoeveelheid C-suiker, die, tenzij voor overbrenging naar het volgende verkoopseizoen zou worden gekozen, naar derde landen zou moeten worden uitgevoerd.

13. Derhalve ondernam zij, volkomen legitiem, via haar handelsagenten actie om afzetgebieden te vinden voor haar overtollige suikerhoeveelheden.

14. Op 16 oktober en nog eens op 26 november 1992 verzocht zij om certificaten voor de uitvoer van in totaal 20 000 ton C-suiker. Deze certificaten waren nodig voor de beoogde export, want, hoewel voor C-suiker geen uitvoerrestituties worden verleend, is voor de uitvoer ervan de afgifte van een uitvoercertificaat vereist ingevolge artikel 13, lid 1, van de basisverordening; dat stelt de administratieve autoriteiten belast met het beheer van de gemeenschappelijke ordening der markten in staat de ontwikkeling van de suikerhandel tussen de Gemeenschap en derde landen te volgen.

15. Het was niet de eerste keer dat British Sugar C-suiker uitvoerde, want het was al eerder voorgekomen dat haar totale productie de A- en B-quota overschreed. Maar zij was altijd pas C-suiker gaan uitvoeren nadat de productie haar quota daadwerkelijk had overschreden.

16. Niettemin heeft British Sugar in het vierde kwartaal van 1992 contact opgenomen met de Intervention Board for Agricultural Produce (hierna: „IBAP"), het bevoegde nationale interventiebureau in de zin van de basisverordening, en met het Ministerie van Landbouw, Visserij en Voeding, dat de Commissie, volgens British Sugar, om advies heeft gevraagd over de kwestie of C-suiker mag worden uitgevoerd voordat een suikertonnage is geproduceerd dat de som van de A- en B-quota overschrijdt.

17. Wat de aan British Sugar verstrekte informatie precies inhield is niet duidelijk; volgens British Sugar werd haar verzekerd dat een dergelijke operatie wettig is, terwijl de betrokken administratieve instanties ontkennen dat zij die verzekering hebben gegeven, en stellen dat zij zich slechts hebben uitgesproken over de mogelijkheid verkoopovereenkomsten voor de uitvoer van C-suiker te sluiten vóór de daadwerkelijke productie daarvan, wat duidelijk niet hetzelfde is.

18. In elk geval heeft British Sugar de gevraagde certificaten verkregen, terwijl volgens artikel 4 van verordening (EEG) nr. 2630/81 van de Commissie van 10 september 1981 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer- en uitvoercertificaten in de sector suiker [3] „[e]en uitvoercertificaat voor C-suiker [...] [...] slechts [mag] worden afgegeven nadat de betrokken fabrikant aan de bevoegde instantie het bewijs heeft geleverd dat de hoeveelheid waarvoor het certificaat wordt gevraagd of een daaraan gelijkwaardige hoeveelheid daadwerkelijk werd geproduceerd boven de A- en B-quota van de betrokken onderneming, waarbij [...] in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de hoeveelheden welke naar het betrokken verkoopseizoen werden overgebracht".

3 — PB L 258, blz. 16.

19. Met gebruikmaking van deze certificaten heeft British Sugar vóór 7 januari 1993, de datum waarop de daadwerkelijk in haar fabrieken geproduceerde hoeveelheden suiker de som van haar A- en B-quota overschreden, 16 650,465 ton suiker uitgevoerd.

20. Omdat alle vereiste douaneformaliteiten waren vervuld en British Sugar had kunnen aantonen dat de met de haar verstrekte certificaten corresponderende hoeveelheden het grondgebied van de Gemeenschap hadden verlaten, zijn de waarborgen die ten behoeve van de verkrijging van de certificaten hadden moeten worden gesteld, door de IBAP vrijgegeven.

21. British Sugar heeft dientengevolge gemeend dat zij met inachtneming van de communautaire regeling 16 650, 645 ton C-suiker had uitgevoerd, en heeft deze export in aanmerking genomen bij de planning van haar handelsactiviteiten, zodat aan het einde van het verkoopseizoen de op de interne markt afgezette hoeveelheden binnen de limiet van de som van haar A- en B-quota bleven.

22. Na een reeks gebeurtenissen waarvan het exacte verloop nu niet van belang is, kwam de IBAP echter tot de opvatting dat de exporten van British Sugar onrechtmatig waren omdat British Sugar vóór 7 januari 1993 geen C-suiker had mogen uitvoeren.

23. Volgens de IBAP moet artikel 24 van de basisverordening zodanig worden uitgelegd, dat een onderneming niet over C-suiker kan beschikken wanneer haar suikerproductie de som van haar A- en B-quota nog niet heeft overschreden. De in het laatste kwartaal van 1992 aan British Sugar verstrekte certificaten mochten niet vóór 7 januari 1993 worden gebruikt voor de uitvoer van als C-suiker aangemerkte suiker.

24. Daarom had British Sugar, aldus nog steeds de IBAP, vóór die datum in werkelijkheid quotasuiker uitgevoerd. De uitgevoerde zogenaamde C-suiker moest worden geherkwalificeerd tot quotasuiker.

25. Voor die suiker hadden uitvoerrestituties kunnen worden verleend — die British Sugar uiteraard niet had aangevraagd, daar zij ervan uitging dat zij C-suiker exporteerde —, en hadden compenserende bedragen moeten worden betaald.

26. Als gevolg van de door de IBAP verrichte herkwalificatie moest een gedeelte van de door British Sugar op de interne markt verkochte suiker, namelijk precies

16 650,465 ton, als C-suiker worden beschouwd.

27. Als immers bij de hoeveelheid suiker die overeenkomt met de som van de A- en B-quota die British Sugar als quotasuiker heeft gepresenteerd, de ten onrechte als C-suiker gepresenteerde suiker wordt opgeteld, kan slechts worden geconstateerd dat de quota zijn overschreden.

28. Omdat British Sugar voor de met deze overschrijding overeenkomende hoeveelheid geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden van de communautaire regeling — overbrenging naar de A-quota van het volgende verkoopseizoen of uitvoer buiten de Gemeenschap — moet die hoeveelheid volgens de IBAP worden beschouwd als op de interne markt afgezette C-suiker.

29. Een dergelijke afzet nu geeft aanleiding tot toepassing van artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker[4], zoals gewijzigd bij verordening (EEG), nr. 3892/88[5]; dit artikel bepaalt:

„Op de hoeveelheden die op de interne markt werden afgezet in de zin van artikel 1, lid 1, heft de betrokken lidstaat een bedrag dat gelijk is aan de som van:

a) voor C-suiker per 100 kilogram van de betrokken suiker:

— de hoogste invoerheffing die per 100 kilogram witte of ruwe suiker werd toegepast in de periode die het verkoopseizoen waarin de betrokken suiker werd geproduceerd en de daarop volgende zes maanden omvat

en

— 1,25 ECU;"

30. Op grond hiervan heeft de IBAP in 1997 van British Sugar de betaling van 6 641 608,10 GBP gevorderd. British Sugar heeft betwist dat zij dit bedrag verschuldigd is.

31. Naar haar mening verbood niets in de basisverordening haar C-suiker uit te voeren voordat voldoende suiker was gepro-

4 — PB L 262, blz. 14.
5 — PB L 346, blz. 29.

duceerd voor het bereiken van de A- en B-quota, als zij maar op het einde van het verkoopseizoen zou kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk de daartoe nodige hoeveelheid had geproduceerd en die hoeveelheid als A- en B-suiker had afgezet, hetgeen zij ook werkelijk heeft gedaan.

32. Zij heeft de bevoegdheid van de IBAP betwist om de suiker die zij met alle noodzakelijke documenten als C-suiker heeft uitgevoerd, als A- en B-suiker te herkwalificeren, tegelijk de als A- en B-suiker afgezette suiker als C-suiker aan te merken en haar vervolgens een boete op te leggen.

33. Tevens heeft British Sugar aangevoerd dat zij, mocht een dergelijke herkwalificatie wel mogelijk zijn, gerechtigd moest zijn met terugwerkende kracht de uitvoerrestituties aan te vragen, waarop zij aanspraak had kunnen maken indien zij de als C-suiker uitgevoerde suiker zou hebben gepresenteerd als quotasuiker, ondanks het feit dat noch verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer van landbouwproducten[6], noch enige andere bepaling van de communautaire regelgeving de nationale instanties toestaat voor die restituties een aangifte met terugwerkende kracht te aanvaarden.

34. Volgens haar berekeningen zou British Sugar recht hebben gehad op ongeveer 6 miljoen GBP aan uitvoerrestituties, welke som in mindering moet worden gebracht op het bedrag dat de IBAP van haar vordert vanwege het feit dat zij C-suiker op de interne merkt heeft afgezet.

35. Daar de IBAP heeft geweigerd terug te komen op haar beslissing inzake de vordering van het bedrag van 6 641 608,10 GBP, heeft British Sugar de zaak aanhangig gemaakt bij de High Court of Justice, Queen's Bench Division (Crown Office).

36. Aangezien deze rechter van mening was dat de beslechting van het geschil afhangt van de uitlegging en de geldigheid van sommige bepalingen van het gemeenschapsrecht, heeft hij het Hof van Justitie een aantal prejudiciële vragen gesteld, die ik hier niet meteen al in detail dien weer te geven, daar een groot deel daarvan slechts wordt gesteld naar gelang het antwoord dat het Hof op een andere vraag zal geven, maar die hoofdzakelijk betrekking hebben op vier punten:

37. De nationale rechter wenst te vernemen:

— of een onderneming tijdens een verkoopseizoen over C-suiker voor de export kan beschikken, terwijl zij nog geen hoeveelheid suiker heeft geproduceerd die de som van haar A- en B-quota overschrijdt;

6 — PB L 351, blz. 1.

— of, in de omstandigheden van deze zaak, het interventiebureau een of meer algemene beginselen van gemeenschapsrecht schendt door British Sugar een heffing krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 op te leggen en, wanneer een dergelijke heffing mag worden opgelegd, of bij de berekening van het bedrag daarvan deze bepaling letterlijk moet worden toegepast of juist moet worden afgestemd op de feiten van de zaak;

— of de beslissing inzake de vordering tot betaling van een bedrag uit hoofde van het bovengenoemde artikel 3, lid 1, te laat is genomen;

— of British Sugar, hoewel zij daartoe vóór de export geen aanvraag heeft ingediend, aanspraak kan maken op uitvoerrestituties voor de door de IBAP tot quotasuiker geherkwalificeerde suiker, terwijl British Sugar zelf die suiker ten tijde van de uitvoer als C-suiker beschouwde.

De eerste vraag

38. De eerste vraag van de nationale rechter vereist onbetwijfelbaar een antwoord. Deze vraag luidt als volgt:

„1) Kan een onderneming waaraan een nationale instantie een quotum heeft toegekend, krachtens de gemeenschappelijke suikerregeling en in het bijzonder artikel 24, lid 1, sub c, van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981, suiker als C-suiker aanmerken wanneer deze suiker tijdens een verkoopseizoen is geproduceerd voordat de onderneming een hoeveelheid suiker gelijk aan de som van haar A- en B-quota heeft geproduceerd?"

39. Het bovengenoemde artikel 4 van verordening nr. 2630/81 zou als het meest expliciete antwoord op deze vraag kunnen worden beschouwd, aangezien daarin voor de afgifte van een uitvoercertificaat voor C-suiker de voorwaarde geldt dat „een daaraan gelijkwaardige hoeveelheid daadwerkelijk werd geproduceerd boven de A- en B-quota van de betrokken onderneming".

40. Dit is echter slechts een toepassingsverordening van de Commissie, die als zodanig de eraan ten grondslag liggende basisverordening van de Raad niet kan wijzigen.

41. Indien de verordening op het punt van de beschikbaarheid van C-suiker een in het licht van de basisverordening, met name

artikel 24, lid 1, sub c, daarvan, ontoelaatbare voorwaarde zou invoeren, zou zij als ongeldig moeten worden beschouwd, wat de nationale rechter heel goed heeft gezien, zoals blijkt uit de vraag die hij stelt voor het geval zijn eerste vraag bevestigend wordt beantwoord.

42. Met andere woorden, ter staving van een uitlegging van de basisverordening kan geen beroep worden gedaan op een toepassingsverordening van de Commissie, want de — weliswaar zelden onjuiste — interpretaties die de Commissie geeft van een verordening van de Raad kunnen niet als authentiek worden beschouwd.

43. Hetzelfde geldt met betrekking tot artikel 2 van verordening (EEG) nr. 65/82 van de Commissie van 13 januari 1982 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor het overbrengen van suiker naar het volgende verkoopseizoen voor suiker[7], waarnaar de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft verwezen om de juistheid van de uitlegging van artikel 24, lid 1, sub c, door de IBAP aan te tonen.

44. Wat is nu, na deze opheldering, de juiste uitlegging van artikel 24, lid 1, sub c, van de basisverordening?

45. Om te beginnen legt deze bepaling geen chronologische volgorde vast voor de productie van de verschillende categorieën suiker. De enige tijdseenheid waarnaar wordt verwezen is het verkoopseizoen. Gelet op het feit dat, zoals British Sugar heeft opgemerkt, suiker een homogeen product is, en dat aan het einde van het verkoopseizoen dus niets de suikercategorieën A, B en C fysiek onderscheidt, wordt de productie van een onderneming over deze drie categorieën verdeeld via een reeks rekenkundige operaties. Wanneer een onderneming een hoeveelheid beneden haar A-quota heeft geproduceerd, heeft zij slechts A-suiker geproduceerd, wanneer zij hoeveelheden boven haar A-quota heeft geproduceerd, betekent dat dat zij ook B-suiker heeft geproduceerd, en wanneer zij een hoeveelheid heeft geproduceerd die de som van de A- en B-quota overschrijdt, heeft zij C-suiker geproduceerd. De hoeveelheid geproduceerde C-suiker wordt dus verkregen door de som van haar A- en B-quota van haar totale productie af te trekken.

46. Met andere woorden, het bestaan van C-suiker hangt af van het bestaan van een productie die de som van de A- en B-quota overschrijdt.

47. Deze overschrijding is op zichzelf een fysieke realiteit. Het is één ding te verwachten dat, op grond van de hoeveelheden geoogste en aan de onderneming geleverde suikerbieten, uit de balans aan het einde van het verkoopseizoen zal blijken dat C-suiker is geproduceerd. Het is een ander ding reeds een hoeveelheid gelijk aan de som van de A- en B-quota te hebben geproduceerd en nog voldoende grondstof-

7 — PB L 9, blz. 14.

fen te hebben voor de voortzetting van de productie, en daarmee suiker te produceren die niet meer als A- of B-suiker kan worden aangemerkt en dus noodzakelijkerwijs als C-suiker moet worden aangemerkt.

48. Gelet op de enorme consequenties die in het stelsel van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker verbonden zijn aan de kwalificatie van de door een onderneming geproduceerde suiker, met name op het gebied van de heffingen die de producenten verschuldigd zijn ter verzekering van de autofinanciering van de gemeenschappelijke ordening, en van de voorwaarden waaronder de suiker wordt uitgevoerd, is het mijns inziens niet aanvaardbaar dat een producent zich baseert op schattingen van de totale hoeveelheid suiker die hij aan het einde van het verkoopseizoen denkt te hebben geproduceerd, om naar eigen goeddunken, dus min of meer arbitrair, een gedeelte van de op een bepaald moment daadwerkelijk geproduceerde suiker als A-, B- of C-suiker aan te merken.

49. Het zou natuurlijk mogelijk zijn geweest de producenten deze speelruimte wel te geven. De Raad had de basisverordening heel goed anders kunnen formuleren dan hij heeft gedaan, en kunnen bepalen dat een producent, als hij verwacht een hoeveelheid suiker te produceren die de som van zijn A- en B-quota overschrijdt, gerechtigd is op een willekeurig moment van het verkoopseizoen een gedeelte van de geproduceerde suiker onder de op C-suiker toepasselijke regeling te plaatsen.

50. Maar als de Raad op deze wijze de ondernemingen hun verantwoordelijkheid had willen laten nemen, had hij ook moeten bepalen wat de consequenties voor een onderneming zijn wanneer haar productie als gevolg van een beoordelingsfout achterblijft bij de verwachtingen.

51. Het is namelijk niet voorstelbaar dat de Raad, gelet op de uiteenlopende stelsels die op de verschillende categorieën suiker van toepassing zijn, toegestaan had dat ondernemingen te kwader trouw, maar straffeloos, hun productie onder het stelsel plaatsen dat hun op een gegeven moment de meeste voordelen biedt. Het tolereren van een dergelijk gedrag zou immers de werking onmogelijk maken van de verschillende, uiterst complexe, mechanismen die door de gemeenschappelijke marktordening worden geregeld.

52. Deze overwegingen leveren mijns inziens voldoende grond op voor de opvatting dat artikel 24, lid 1, sub c, van de basisverordening stilzwijgend een chronologische volgorde vastlegt van de productie en dus van de beschikbaarheid van de verschillende, door een bepaalde onderneming geproduceerde, categorieën suiker.

53. Indien nodig, is bevestiging van het bestaan van deze chronologische volgorde te vinden in de considerans van verordening (EEG) nr. 192/82 van de Raad van 26 januari 1982 tot wijziging van verorde-

ning nr. 1785/81 [8], waarop de Franse regering de aandacht van het Hof vestigt.

54. Daarin heeft de Raad immers aangegeven, dat de datum van 1 februari als begindatum van het verplichte opslagtijdvak voor overgebrachte B- of C-suiker dient te worden afgeschaft, zodat de producenten die, wegens het productiegebied waar zij zijn gevestigd, hun productie vroeg aanvangen, de mogelijkheid hebben hun productie over te brengen „zodra [deze] het A-quotum overschrijdt".

55. De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Franse regering hebben nog veel meer argumenten aangevoerd ter staving van hun standpunt, dat er geen sprake van kan zijn dat een onderneming een deel van haar productie van een bepaald verkoopseizoen onder het stelsel van C-suiker plaatst voordat een hoeveelheid suiker gelijk aan de som van haar A- en B-quota is geproduceerd.

56. Ik vermeld die hier niet, om twee redenen.

57. In de eerste plaats is de relevantie daarvan sterk wisselend. Niet erg overtuigend is mijns inziens bijvoorbeeld de bewering dat, indien C-suiker zou kunnen worden uitgevoerd voordat een productie gelijk aan de A- en B-quota is bereikt, de bevoorrading van de interne markt ernstig in gevaar zou kunnen worden gebracht, met alle risico's van dien voor de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, terwijl niet wordt betwist dat A-suiker meteen na de productie kan worden uitgevoerd, zelfs met uitvoerrestituties; op dit punt kreeg British Sugar een argument in de schoot geworpen.

58. Weliswaar kan, indien nodig, een uitvoerheffing worden opgelegd voor quotasuiker, juist ter verzekering van de bevoorrading van de interne markt, maar een dergelijke maatregel kan ook worden genomen voor C-suiker.

59. In de tweede plaats lijken die argumenten mij, ook als zij juist zijn, niet doorslaggevend, althans minder overtuigend dan de informatie die aandachtige bestudering van artikel 24, lid 1, sub c, van de basisverordening kan verschaffen. Zij verwijzen naar de samenhang tussen de verschillende mechanismen van de gemeenschappelijke ordening en vergen daarom een uitvoerige uiteenzetting, waartoe ik mij niet laat verleiden omdat die slechts ter ondersteuning zou dienen van een oplossing die, zoals ik mijns inziens voldoende heb aangetoond, dwingend is.

60. Op grond van mijn conclusie ten aanzien van de eerste vraag kan ik meteen

8 — PB L 21, blz. 1.

doorgaan met de derde en de vierde vraag, die daarmee nauw samenhangen. De tweede vraag is immers slechts gesteld voor het geval op de eerste een antwoord zou zijn gegeven dat ik nu juist heb uitgesloten.

De derde en de vierde vraag

61. Deze twee vragen luiden als volgt:

„3) Indien vraag 1 of vraag 2 ontkennend wordt beantwoord: heeft de nationale instantie dan in de omstandigheden van deze zaak, door de als C-suiker uitgevoerde suiker als A- of B-suiker aan te merken en/of door vervolgens krachtens artikel 3 van verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981 een heffing op te leggen wegens het verzuim om C-suiker buiten de EG af te zetten, een of meer van volgende algemene beginselen van gemeenschapsrecht geschonden:

a) het vertrouwensbeginsel,

b) het rechtszekerheidsbeginsel,

c) het non-discriminatiebeginsel,

d) het evenredigheidsbeginsel,

e) het verbod van misbruik van bevoegdheid,

zodat de opgelegde heffing in casu ongeldig en onuitvoerbaar is?

4) Vervolgens of subsidiair, indien vraag 1 ontkennend wordt beantwoord:

a) Beschikt de nationale instantie over een discretionaire bevoegdheid om het bedrag van de krachtens artikel 3 van verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie op te leggen heffing te variëren?

b) Indien het antwoord op vraag 4, sub a, bevestigend luidt, welke factoren mag de nationale instantie dan in aanmerking nemen bij de

uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid, inzonderheid gelet op de omstandigheden van dit geval?

c) Indien het antwoord op vraag 4, sub a, ontkennend luidt, is artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 dan ongeldig voorzover het de nationale instantie verplicht een heffing op te leggen, zelfs wanneer de hoeveelheid op de interne markt afgezette suiker in de praktijk de som van de A- en B-quota van de betrokken producent niet overschrijdt?"

62. Om te beginnen onderzoek ik, zoals de nationale rechter vraagt, of het feit dat British Sugar met toepassing van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 een bedrag moet betalen, los van de precieze omvang daarvan, een schending is van een van de algemene beginselen die in de verwijzingsbeschikking worden genoemd, gelet op de omstandigheden van dit geval.

63. Omdat deze omstandigheden hierboven zijn uiteengezet, kom ik daar niet op terug; ik stel alleen vast dat de exporten van British Sugar vóór 7 januari 1993 absoluut niet als exporten van C-suiker konden worden beschouwd, ongeacht wat op de bijbehorende documenten daaromtrent stond vermeld, en ik wijs in dit verband op een brief van British Sugar aan Commissaris Liikanen van 30 mei 1997, die zich in het dossier bevindt van de zaak voor de nationale rechter en waarin de onderneming het volgende stelt:

„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. Het is voor mij daarom een uitgemaakte zaak dat British Sugar de communautaire regelgeving heeft geschonden en dat zij erkent dat die schending in het gunstigste geval het gevolg is van een fout die zij nooit had mogen maken.

65. Deze constatering levert mijns inziens voldoende grond op om uit te sluiten dat de toepassing van een sanctie wegens deze schending een aantasting van het vertrouwensbeginsel vormt.

66. Als British Sugar namelijk had moeten beseffen dat zij niet conform de communautaire regelgeving had gehandeld,

waarvoor zij slechts kennis had hoeven te nemen van artikel 4 van verordening nr. 2630/81, dat juist betrekking heeft op de voorafgaande productie van A- en B-suiker, kan ik niet inzien hoe zij tegelijkertijd de overtuiging had kunnen krijgen dat dit verzuim geen gevolgen zou hebben.

67. Evenmin zie ik in, hoe het feit dat haar een sanctie wordt opgelegd die expliciet voorzien is in de communautaire regelgeving, als een aantasting van de rechtszekerheid kan worden beschouwd. Wanneer een toezichthoudende instantie na de ontdekking van een onregelmatige transactie met terugwerkende kracht optreedt, kan geenszins als beginsel worden erkend dat elke door die instantie genomen maatregel om de voor die onregelmatigheid verantwoordelijke persoon de door de regeling daaraan verbonden gevolgen te laten dragen, inbreuk maakt op de rechtszekerheid.

68. Alleen in speciale omstandigheden kan dit beginsel beperkingen aan haar optreden stellen, en ik zal hieronder nagaan of in casu sprake is van dergelijke omstandigheden.

69. Het feit dat de IBAP de litigieuze exporten heeft geherkwalificeerd, hetgeen automatisch tot sancties voor British Sugar heeft geleid, heeft ongetwijfeld schade toegebracht aan die onderneming, maar mijns inziens valt niet te rechtvaardigen dat de overtreder zich erover beklaagt dat hij uiteindelijk, namelijk wanneer zijn schending van de regeling door de toezichthoudende instanties wordt ontdekt, schade moet lijden die hij uitsluitend aan zichzelf te wijten heeft.

70. Wat het non-discriminatiebeginsel betreft, faalt het argument van British Sugar dat dit beginsel geschonden is wanneer op haar een identieke sanctie wordt toegepast als op een onderneming die, anders dan British Sugar, daadwerkelijk op de interne markt meer suiker heeft afgezet dan op grond van haar A- en B-quota was toegestaan.

71. In het arrest Südzucker [9] van 29 januari 1998 heeft het Hof namelijk geoordeeld, met betrekking tot door een communautaire producent naar een derde land uitgevoerde suiker, dat het feit dat de suiker daadwerkelijk is uitgevoerd, niet volstaat om artikel 3 van verordening nr. 2670/81 niet toe te passen op de producent, wanneer bij de uitvoer niet de formaliteiten zijn vervuld die op grond van de communautaire regeling vereist zijn voor de uitvoer van suiker die de onderneming als C-suiker beschouwt.

72. Het heeft dus geen zin dat British Sugar zich voordoet als slachtoffer van discriminatie, op grond van het feit dat zij op de interne markt niet meer suiker heeft afgezet dan haar A- en B-quota toestonden.

9 — C-161/96, Jurispr. blz. I-281.

73. Ik acht een beroep op het evenredigheidsbeginsel in het licht van het arrest Südzucker ook zinloos.

74. Immers, als het Hof in dat arrest heeft bepaald dat, wat de uitvoer van C-suiker betreft, de vervulling van de douaneformaliteiten moet worden aangemerkt als een hoofdverplichting waarvan de niet-inachtneming de toepassing van de sanctie van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 volledig rechtvaardigt, valt moeilijk in te zien, zoals de Commissie opmerkt, hoe de toepassing van die sanctie inbreuk kan maken op het evenredigheidsbeginsel in een geval als het onderhavige, waarin de onderneming beweert C-suiker te hebben uitgevoerd die dat duidelijk niet kon zijn.

75. Wat ten slotte het verbod van misbruik van bevoegdheid betreft, zie ik niet hoe de toepassing door een administratieve instantie van een sanctie die in de communautaire regeling is voorzien, misbruik van bevoegdheid kan opleveren, wanneer alle voorwaarden voor de toepassing van die sanctie zijn vervuld.

76. Door British Sugar wordt niet betwist dat, zodra is komen vast te staan dat de litigieuze exporten betrekking hadden op quotasuiker, het onderzoek van de bestemming die de door British Sugar in het verkoopseizoen 1992/1993 geproduceerde suiker heeft gekregen, een hoeveelheid C-suiker aan het licht heeft gebracht die is overgebracht noch uitgevoerd, zonder dat British Sugar omstandigheden kan aanvoeren die volledig buiten haar macht vallen.

77. Daar de derde vraag mijns inziens ontkennend moet worden beantwoord, kom ik thans tot de vierde vraag, die ons brengt van de sanctie als beginsel op de toepassing daarvan in de concrete omstandigheden van deze zaak.

78. Al aanstonds zij gezegd, dat niets in de redactie van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 aanleiding geeft tot een zodanige uitlegging van deze bepaling, dat zij de nationale instanties een discretionaire bevoegdheid geeft om het bedrag van de sanctie te wijzigen, hetgeen mij, als ik de indeling van de vraag zoals door de nationale rechter geformuleerd zou volgen, op de kwestie van de geldigheid van dit artikel zou moeten brengen.

79. Zo zal ik hier echter niet te werk gaan. Naar mijn mening betekent het feit dat de redactie van artikel 3 niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot wijziging voorziet, niet dat die mogelijkheid volledig is uitgesloten.

80. Artikel 3 moet namelijk, net als elke andere bepaling van het afgeleide gemeenschapsrecht, worden uitgelegd, en dus toegepast, met inachtneming van hogere rechtsnormen, waartoe uiteraard de algemene rechtsbeginselen behoren.

81. Gelet op de omstandigheden van het onderhavige geval, dient mijns inziens het evenredigheidsbeginsel in aanmerking te worden genomen.

82. Ik heb zojuist weliswaar opgemerkt, dat dit beginsel zich mijns inziens niet ertegen verzet dat krachtens artikel 3 van verordening nr. 2670/81 een bedrag wordt gevorderd van een onderneming die zich er niet op kan beroepen dat zij C-suiker heeft uitgevoerd, ook al heeft zij daadwerkelijk suiker uitgevoerd die zij niet als onderdeel van haar A- en B-quota beschouwde. Maar in dat stadium van de argumentatie behandelde ik de principiële kant van de sanctie.

83. Als ik nu de concrete omvang van de heffing in aanmerking neem, kan ik moeilijk voorbijzien aan de zeer bijzondere omstandigheden waaronder de onregelmatige transacties van British Sugar zijn verlopen.

84. Indien die transacties in het kader van opzettelijk bedrieglijke manœuvres tot stand zouden zijn gekomen, spreekt het vanzelf dat geen sprake zou kunnen zijn van wijziging van de sanctie.

85. Evenmin lijkt me een dergelijke wijziging in aanmerking te komen indien alleen de ontoelaatbare fout, dus in feite de onachtzaamheid van de onderneming, aan de onregelmatigheid ten grondslag zou liggen, want in een dergelijk geval zou de onderneming alleen zichzelf de schuld kunnen geven.

86. In het onderhavige geval ligt de zaak mijns inziens echter enigszins anders. De onderneming is duidelijk niet als enige in het geding. Uit het feitenrelaas van de nationale rechter blijkt dat de IBAP ertoe heeft bijgedragen dat quotasuiker ogenschijnlijk als C-suiker kon worden uitgevoerd. Ik heb geen gegevens waaruit ik zou kunnen afleiden waarom het interventiebureau de uitvoercertificaten heeft afgegeven, terwijl bij de aanvragen niet het in artikel 4 van verordening nr. 2630/81 vereiste bewijs was geleverd, en waarom dat bureau later de waarborgen heeft vrijgegeven, dus heeft gemeend dat de transacties regelmatig waren, hoewel het inmiddels had gehoord dat British Sugar pas op 7 januari 1993 voldoende suiker had geproduceerd voor het bereiken van haar A- en B-quota.

87. Wellicht was er ook bij het interventiebureau onachtzaamheid in het spel, wat mijns inziens geen reden is om de aan British Sugar opgelegde sanctie te wijzigen, daar die onachtzaamheid slechts komt bij die van British Sugar zelf, die volgens artikel 3 van verordening nr. 2670/81, naar mijn mening terecht, moet worden bestraft met de heffing waarvan de berekeningswijze in dat artikel is neergelegd.

88. Echter, misschien kan het gedrag van de IBAP niet slechts als onachtzaamheid worden aangemerkt en moet het als een echte fout worden beschouwd. Indien dat het geval zou zijn, is er naar mijn mening plaats voor toepassing van het evenredigheidsbeginsel, niet om British Sugar vrij te stellen van iedere betaling, maar om het verschuldigde bedrag te wijzigen.

89. Het gedrag van de IBAP moet mijns inziens door de nationale rechter worden beoordeeld, die daar het best toe in staat is. Indien echter een zorgvuldig onderzoek van het gedrag van de IBAP in haar betrekkingen met British Sugar zou uitwijzen dat de IBAP een ernstige fout heeft gemaakt, zou het gemeenschapsrecht dit bureau niet slechts toestaan de sanctie te wijzigen, maar het daar zelfs toe dwingen. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker houdt mijns inziens, ook al kan die uitdrukking schokken, een vorm van geleide economie in, en wanneer overheidsinstanties de leiding hebben, moeten hun eventuele fouten in aanmerking worden genomen.

90. Wellicht zullen deze uiteenlopende overwegingen echter uiteindelijk bijkomstig blijken te zijn. Alles zal afhangen van het antwoord op de vijfde vraag.

De vijfde vraag

91. De vijfde vraag luidt als volgt

„Is het de nationale instantie in de omstandigheden van dit geval verboden een heffing op te leggen op grond van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 van de Commissie wanneer zij de onderneming niet binnen de in artikel 3, lid 2, van deze verordening gestelde termijn, namelijk vóór 1 mei van het betrokken jaar, in kennis heeft gesteld van deze heffing en/of is de onderneming in deze omstandigheden vrijgesteld van de verplichting tot betaling van deze heffing?"

92. Artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 bepaalt ten aanzien van het bedrag dat krachtens lid 1 van hetzelfde artikel moet worden betaald door de producenten die geacht worden C-suiker op de interne markt te hebben afgezet:

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

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

93. Door de partijen in het hoofdgeding wordt niet betwist dat British Sugar bij brief van 19 mei 1997 van de IBAP een factuur voor een bedrag van 6 641 608,10 GBP heeft ontvangen, welk bedrag is berekend op basis van een overgebrachte noch uitgevoerde hoeveelheid C-suiker van 16 650,465 ton.

94. Voorts staat vast dat de IBAP tijdens een vergadering op 29 september 1994 aan British Sugar heeft meegedeeld dat zij van plan was de bepalingen van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 op haar toe te passen.

95. British Sugar erkent dat zij begin november 1996 door de IBAP ervan in kennis is gesteld dat het van haar te vorderen bedrag meer dan 6 miljoen GBP zou bedragen.

96. Wat het antwoord op de vijfde vraag betreft, is British Sugar van mening dat de in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 gestelde termijn door het bevoegde nationale interventiebureau in acht moet worden genomen, voorzover geen buitengewone omstandigheden kunnen worden aangevoerd.

97. Die omstandigheden kunnen naar haar mening voortvloeien uit hetzij door de betrokken onderneming georganiseerde fraude om de afzet van C-suiker op de interne markt te verbergen, hetzij het feit dat het nationale interventiebureau het verschuldigde bedrag niet kon berekenen omdat het niet over de daartoe vereiste informatie beschikte.

98. In het geval van British Sugar kon de IBAP echter geen buitengewone omstandigheden aanvoeren, zodat de te late indiening van de factuur haar vrijstelde van betaling van het gevorderde bedrag.

99. Overigens kan British Sugar niet goed begrijpen hoe het mogelijk zou zijn, artikel 3 van verordening nr. 2670/81 zodanig te interpreteren dat het nationale interventiebureau geen discretionaire bevoegdheid heeft bij de vaststelling van het bedrag dat de onderneming moet betalen die C-suiker op de interne markt heeft afgezet, maar dat dit bureau zich niet hoeft te houden aan de in dezelfde bepaling gestelde termijn.

100. Dat is niet de opvatting van de regering van het Verenigd Koninkrijk. Deze regering betoogt dat de bevoegde instanties pas in januari 1994, na de publicatie van het verslag van de bij British Sugar tussen 26 oktober en 2 december 1993 verrichte

controle, op de hoogte zijn gesteld van de afzet van C-suiker op de interne markt door British Sugar.

101. Daar dit verslag heeft geleid tot een douaneonderzoek om na te gaan of de onderneming fraude had gepleegd met betrekking tot de compenserende bedragen die golden voor de exporten van A-suiker die vóór 1 januari 1993 waren verricht, moest de IBAP het resultaat van dit onderzoek afwachten voordat zij kon optreden op basis van artikel 3 van verordening nr. 2670/81.

102. Op 29 september 1994 heeft de IBAP British Sugar echter op de hoogte gesteld van haar voornemen, en daarbij aangegeven dat zij pas een beslissing zou nemen nadat zij de Commissie om advies had gevraagd.

103. Tegelijkertijd werden echter tussen British Sugar en de douanediensten besprekingen gehouden over de door die diensten vastgestelde onregelmatigheden; deze besprekingen hebben tot mei 1995 geduurd, toen een overeenkomst werd gesloten over de door British Sugar te betalen boete wegens door haar begane douanedelicten.

104. De Commissie, die door de IBAP in maart 1995 was geïnformeerd over de onregelmatigheden die het in het derde kwartaal van 1993 bij British Sugar verrichte onderzoek aan het licht had gebracht, had via de eenheid voor de coördinatie van de fraudebestrijding (UCLAF) een eigen onderzoek verricht, en achtte zich pas in juli 1996 voldoende geïnformeerd om een standpunt te kunnen bepalen.

105. Nadat in principe was vastgesteld dat artikel 3 van verordening nr. 2670/81 op British Sugar moest worden toegepast, bleken nog maanden besprekingen nodig te zijn om het precieze verschuldigde bedrag te bepalen, zodat de factuur pas daadwerkelijk in mei 1997 aan British Sugar kon worden verzonden.

106. De Commissie voert aan dat de in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 gestelde termijn niet als dwingend kan worden aangemerkt, want dan zou het onmogelijk worden om na afloop daarvan bedragen die gemoeid zijn met onregelmatige en in sommige gevallen zelfs fraudeleuze operaties terug te vorderen, hetgeen in strijd is met de geest van artikel 209A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 280 EG), waarin de Gemeenschap en de lidstaten de verplichting wordt opgelegd tot bestrijding van „fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad".

107. De betrokken bepaling moet volgens de Commissie in wezen aldus worden begrepen, dat de lidstaten binnen de hierin gestelde termijn moeten handelen voor-

zover zij kennis hebben van de betrokken onregelmatigheid. Een soortgelijke benadering, op het gebied van de gemeenschappelijke douanewetgeving, is gevolgd in het arrest van 26 november 1998. [10]

108. De Commissie stelt daarom voor, op de vijfde vraag te antwoorden: „Artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 van de Commissie belet de autoriteiten van een lidstaat niet een heffing op te leggen na de in deze verordening genoemde data, wanneer de onregelmatigheid niet tijdig bekend is geworden".

109. Mijns inziens had dit antwoord ook door British Sugar voorgesteld kunnen worden, zij het dat deze onderneming, om ervoor te zorgen dat de nationale rechter een antwoord krijgt dat rechtstreeks van nut is voor de beslechting van het bij hem aanhangige geschil, daaraan zou hebben toegevoegd dat de niet-inachtneming van de termijn in het onderhavige geval niet kan worden gerechtvaardigd. De nationale rechter stelt het Hof immers geen vraag over de principiële toelaatbaarheid van de overschrijding van een termijn bij het nemen van de beslissing, maar over de toelaatbaarheid in concreto van de toezending van een factuur op 19 mei 1997, terwijl de termijn volgens de toepasselijke bepaling op 30 april 1994 was verstreken.

110. Ik hoef dus niet de kwestie te behandelen, of de in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 gestelde termijn een peremptoire termijn is, hetgeen ook British Sugar zelf niet beweert.

111. Ik merk slechts op dat, ook al hebben sommige termijnen in de verordeningen inzake de gemeenschappelijke ordening der markten, met name in de basisverordening inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, volgens de rechtspraak van het Hof [11] geen peremptoir karakter, deze kwalificatie altijd het resultaat is van een zeer zorgvuldig onderzoek naar de bestaansreden van de betrokken termijn en naar de ongunstige of gunstige gevolgen die de overschrijding ervan kon hebben voor de marktdeelnemers van de betrokken sector.

112. In het geval van de onderhavige termijn hebben mijns inziens bij de vastlegging daarvan waarschijnlijk overwegingen van rechtszekerheid een rol gespeeld.

113. Hoe dan ook, termijnen zijn er om in acht worden te genomen, en ook wanneer men om een aantal redenen, zoals de door de Commissie aangevoerde, niet kan besluiten een bepaalde termijn als peremptoir aan te merken, kan er mijns inziens geen sprake van zijn dat elke overschrijding systematisch wordt goedgekeurd.

10 — Arrest Covita (C-370/96, Jurispr. blz. I-7711).

11 — Zie bijvoorbeeld arrest van 6 juli 2000, Eridania (C-289/97, Jurispr. blz. I-5409, punten 20-34).

114. Om te beginnen ben ik van mening dat het standpunt van British Sugar aangaande de in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 gestelde termijn alleszins redelijk is.

115. Mijns inziens moet namelijk beslist worden vermeden dat een marktdeelnemer die willens en wetens klaarblijkelijk frauduleuze manœuvres pleegt, door het enkele verstrijken van die termijn aan elke sanctie ontkomt.

116. Fraude is namelijk per definitie een misleiding, en een goed georganiseerde misleiding zal waarschijnlijk nooit, dan wel erg laat worden ontdekt.

117. Bestraffing van fraude die wordt ontdekt binnen een termijn die, gelet op de geraffineerdheid, redelijk is, moet mogelijk blijven, ook als de in de verordening daartoe gestelde termijn is verstreken, voorzover er geen tijdsverloop van vele jaren tussen de fraude en de ontdekking daarvan zit. Ook in het strafrecht geldt in het algemeen immers een verjaringstermijn, zelfs voor zeer zware misdrijven.

118. Even dwingend is het mijns inziens dat, zelfs buiten gevallen van fraude die door de marktdeelnemer op touw zijn gezet, het interventiebureau de betrokken termijn niet in acht kan nemen wanneer die in concreto te kort blijkt te zijn.

119. Ik denk daarbij in het bijzonder aan gevallen waarin het bureau de voor de berekening van het verschuldigde bedrag noodzakelijke gegevens niet bezit of pas vlak voor de limiet van 1 mei in zijn bezit krijgt.

120. Het interventiebureau kan zich ook genoodzaakt zien, in verband met de geproduceerde documenten de marktdeelnemer om toelichting of uitleg te vragen. Het bureau zal moeten verifiëren en toetsen, hetgeen per definitie in de meeste gevallen niet ogenblikkelijk kan gebeuren.

121. Evenmin kan worden uitgesloten dat de marktdeelnemer zelf de termijnen heeft overschreden, maar dat er, gelet op de omstandigheden rond zijn operaties, redenen zijn om te na te gaan of de voorwaarden voor overmacht zijn vervuld.

122. In al deze, ongetwijfeld niet uitputtende situaties, strookt het feit dat het interventiebureau te laat is met zijn beslissing en zijn kennisgeving, in feite met het welbegrepen belang van de marktdeelnemers; mijns inziens zou het dan ook niet juist zijn een te late beslissing als ongeldig aan te merken, voorzover de vertraging binnen de grenzen van het redelijke blijft. Indien de benadering die ik voorstel wordt

gevolgd, tot welke conclusie zal dat dan in casu leiden?

123. Om te beginnen lijkt British Sugar geen systeem te hebben opgezet met de bedoeling de toezichthoudende instanties te misleiden.

124. Zij heeft die instanties geen vervalste documenten gegeven, zij heeft geen nachtelijke en heimelijke transporten georganiseerd, zij heeft geen „wilde" exporten verricht, zij heeft geen clandestiene leveranties aan klanten op de interne markt verricht, zij heeft geen deel van haar productie verborgen op een plek die veilig is voor onbescheiden blikken. Zij heeft, als ik het zo mag uitdrukken, gelet op het antwoord dat mijns inziens op de eerste vraag moet worden gegeven, de communautaire regeling bij klaarlichte dag geschonden.

125. Ik zou haast zeggen dat British Sugar met medeweten van de IBAP C-suiker heeft uitgevoerd die geen C-suiker was. Ik wijs erop, dat de IBAP namelijk altijd correct is geïnformeerd over de productiecijfers van British Sugar, dat zij een aanvraag om afgifte van uitvoercertificaten voor C-suiker heeft ontvangen die niet vergezeld ging van het bewijs dat de productie van quotasuiker het vereiste niveau had bereikt, dat zij ervan in kennis is gesteld dat de vereiste productie van quotasuiker op 7 januari 1993 was bereikt, dat de documenten aan haar zijn geretourneerd met zowel het bewijs van de datum van de op basis van de door haar afgegeven certificaten verrichte exporten als van het feit dat die exporten daadwerkelijk zijn verricht, en dat zij de waarborgen die British Sugar moest stellen, heeft laten vrijgeven.

126. In feite heeft de IBAP, althans in het begin, de onregelmatige operaties van British Sugar goedgekeurd, hoewel zij die had kunnen verhinderen, al was het maar door te weigeren de gevraagde certificaten af te geven.

127. Vreemd genoeg lijkt het erop, dat toen British Sugar meedeelde dat zij al haar quota had geproduceerd, niemand bij de IBAP zich realiseerde dat de eerdere afgifte van certificaten voor de uitvoer van C-suiker abnormaal was.

128. Kortom, als British Sugar op zijn minst lichtvaardig is geweest door te geloven dat zij toestemming had voor de uitvoer van C-suiker vóór 7 januari 1993, dan is de IBAP even lichtvaardig geweest in de uitoefening van haar toezichthoudende functie.

129. Laat ik echter even aannemen dat de IBAP pas eind 1993, toen het verslag van de in het laatste kwartaal van 1993 verrichte inspectie was opgesteld, heeft kunnen ontdekken dat British Sugar onregelmatig geopereerd had bij de uitvoer van C-suiker.

130. De IBAP heeft dus vier maanden de tijd gehad om consequenties te verbinden aan die onregelmatigheden, en kan zich thans niet verschuilen achter het feit dat zij niet de berekeningen heeft kunnen maken om het door British Sugar verschuldigde bedrag te bepalen.

131. De IBAP beschikte over alle noodzakelijke documenten om zeer nauwkeurig te kunnen bepalen hoeveel A-suiker als C-suiker was uitgevoerd en dus hoeveel echte C-suiker door British Sugar op de interne markt was afgezet, of nog was opgeslagen.

132. Voorts had het feit dat de douanediensten met een onderzoek waren begonnen naar de omstandigheden rond de exporten van British Sugar aan het einde van 1992 en het begin van 1993, voor de IBAP aanleiding moeten zijn om de regelmatigheid van die operaties te verifiëren aan de hand van de bepalingen op de naleving waarvan zij moest toezien, en bij vaststelling van onregelmatigheden op te treden.

133. De IBAP stelt echter dat zij, zelfs toen zij over de onregelmatigheden was geïnformeerd, vóór mei 1997 geen beslissing kon nemen. Naar mijn mening is dat niet juist.

134. Ik kan namelijk niet inzien hoe de uitvoering van een douaneonderzoek om na te gaan of er strafbare feiten waren gepleegd, de IBAP kan hebben belemmerd administratieve consequenties te verbinden aan onregelmatigheden waarvan het bestaan niet kon worden betwist.

135. Gezien het feit dat de IBAP volledig op de hoogte was van alle door British Sugar gedurende het verkoopseizoen verrichte operaties, kon zij zelf de noch overgebrachte, noch uitgevoerde hoeveelheid C-suiker bepalen, die ten grondslag moest liggen aan de berekening van het krachtens artikel 3 van verordening nr. 2670/81 door de marktdeelnemer verschuldigde bedrag.

136. Ten slotte en vooral was de IBAP volledig bevoegd om deze bepaling toe te passen. Het was haar weliswaar niet verboden de Commissie om advies te vragen, maar rechtens was zij daartoe niet verplicht en was zij aan een dergelijk advies ook niet gebonden.

137. Ik breng immers in herinnering dat de uitvoering van de verordeningen betreffende de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tenzij daarin uitdrukkelijk iets anders is bepaald, uitsluitend een zaak is van de nationale instanties.

138. Door haar beslissing uit te stellen tot het moment waarop de Commissie haar duidelijke aanwijzingen over de te volgen handelwijze had gegeven, heeft de IBAP in feite haar eigen bevoegdheid veronachtzaamd.

139. Daarom voel ik er niets voor om een vertraging van drie jaar als gevolg van die veronachtzaming als toelaatbaar te beschouwen.

140. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft echter betoogd dat het nemen van de beslissing zoveel vertraging heeft opgelopen, hoofdzakelijk doordat British Sugar de IBAP heeft verzocht om in overleg met de Commissie tot overeenstemming te komen over een lage sanctie.

141. Daarom kan British Sugar, volgens deze regering, thans niet klagen over de laattijdigheid van een beslissing, die in haar eigen belang is uitgesteld. Ik twijfel er geen moment aan dat de IBAP oprecht heeft getracht te bemiddelen tussen British Sugar en de Commissie, en met enig succes, want blijkbaar was de Commissie op een gegeven moment van mening dat de sanctie voor British Sugar nog hoger moest zijn.

142. In feite verzette echter niets zich ertegen dat de IBAP binnen de gestelde termijn artikel 3 toepaste zoals zij dit in de uitoefening van haar eigen bevoegdheid uitlegde. Zij kon British Sugar onmiddellijk zonder meer als voorlopige maatregel de heffing van dit artikel opleggen en tegelijk de Commissie benaderen met de vraag of die bereid zou zijn te accepteren dat de vaststelling van een lager bedrag een correcte toepassing van de communautaire regeling kon zijn.

143. Een dergelijke handelwijze zou volkomen respectabel zijn geweest en zou zowel de belangen van de IBAP als die van British Sugar en van de Gemeenschap hebben gevrijwaard.

144. In plaats daarvan heeft de IBAP voor een afwachtende houding gekozen en de beslissing over de oplegging van een heffing aan British Sugar onredelijk lang uitgesteld, waarbij zij zich weinig gelegen heeft laten liggen aan de rechtszekerheid.

145. Daarom geef ik het Hof in overweging de nationale rechter te antwoorden dat de onderneming, gelet op de omstandigheden van de aan hem voorgelegde zaak, is vrijgesteld van elke verplichting tot betaling van het van haar gevorderde bedrag.

146. Hoewel ik meen dat het door mij in overweging gegeven antwoord op de vijfde vraag, op zichzelf de nationale rechter in staat kan stellen het bij hem aanhangige geschil te beslechten, zal ik kort ingaan op de zesde vraag.

De zesde vraag

147. Deze luidt als volgt:

„Is de nationale instantie in de omstandigheden van dit geval gehouden tot betaling van de uitvoerrestituties die de onderneming ten tijde van de uitvoer zou hebben aangevraagd en die verschuldigd zouden zijn geweest indien de suiker die als C-suiker is aangemerkt en onder certificaten voor C-suiker is uitgevoerd, als A- en B-suiker was gekwalificeerd, op grond dat:

a) de nationale instantie met terugwerkende kracht een aangifte ten uitvoer in de zin van artikel 3 van verordening nr. 3665/87 van de Commissie kan aanvaarden, en de onderhavige omstandigheden een geval van overmacht vormen zodat deze instantie de termijn voor de bewijslevering ingevolge artikel 4 van deze verordening kan verlengen?

en/of op grond dat:

b) de weigering om deze uitvoerrestituties te betalen, een schending vormt van het vertrouwensbeginsel en/of het rechtszekerheidsbeginsel en/of het evenredigheidsbeginsel en/of het verbod van misbruik van bevoegdheid?"

148. Mijns inziens staat buiten kijf, zelfs in de omstandigheden van dit geval, dat de bevoegde nationale instantie niet met terugwerkende kracht een aangifte ten uitvoer kan aanvaarden die is ingediend om uitvoerrestituties te verkrijgen.

149. Uitvoerrestituties vormen een essentieel element van de regulering van de suikermarkt, waarvan de Commissie permanent gebruikmaakt naargelang de door haar vastgestelde ontwikkeling van deze markt. De restituties worden vastgesteld op basis van de wereldmarktprijzen en de uitvoermogelijkheden voor de marktdeelnemers. De verlening van een bepaald restitutiebedrag op een gegeven moment is het resultaat van een afweging door de Commissie van verschillende eisen.

150. Een marktdeelnemer toestaan om verscheidene jaren na afloop van een verkoopseizoen restituties aan te vragen die op een bepaald moment in dat seizoen zijn vastgesteld, zou neerkomen op, als ik die vergelijking mag maken, een speler in een casino toestaan zijn inzet op de roulettetafel te leggen nadat het balletje al op een bepaald nummer tot stilstand is gekomen.

151. Niets rechtvaardigt het argument dat, als de hoeveelheden waarvoor British Sugar thans restituties aanvraagt, op het moment dat zij daadwerkelijk werden uitgevoerd

ook zouden zijn geregistreerd als voor restituties in aanmerking komende exporten, het bedrag van de restituties vast zou hebben gestaan, want het verleden kan niet terugkeren.

152. Ik wil al helemaal mijn hoofd niet breken over de berekening van de productieheffingen die met terugwerkende kracht vereist zouden zijn voor de financiering van deze restituties. Het verkoopseizoen 1992/1993 is definitief afgesloten, en het is absoluut uitgesloten de balans daarvan opnieuw op te maken om British Sugar verliezen te besparen die, als ik dat nog moet zeggen, zonder meer het gevolg zijn geweest van haar eigen onachtzaamheid en niet kunnen worden toegeschreven aan een gebeurtenis die als overmacht moet worden beschouwd.

153. Tegen een beroep op de door de verwijzende rechter genoemde algemene rechtsbeginselen om de wettigheid van de weigering tot betaling van de restituties aan British Sugar in twijfel te trekken, verzetten zich zowel de omstandigheden van de zaak als de regels betreffende de werking van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker.

154. Aan het einde van het onderzoek van de vragen van de nationale rechter, is het ongetwijfeld zinvol te recapituleren wat ik tot nu toe heb vastgesteld.

155. Om te beginnen is het mijns inziens duidelijk dat een suikerproducent geen C-suiker kan afzetten voordat hij de som van zijn de A- en B-quota heeft geproduceerd. British Sugar heeft de communautaire regeling dus niet nageleefd. Dat moet naar mijn mening in elk geval aan de nationale rechter worden meegedeeld.

156. Vervolgens is het, gezien mijn conclusie ten aanzien van de vijfde vraag, dat British Sugar van elke betalingsverplichting moet worden vrijgesteld vanwege de aanzienlijke vertraging waarmee de beslissing inzake de sanctie van de IBAP is genomen, mijns inziens — als het Hof mij op dat punt wil volgen — niet nodig de derde, de vierde en de zesde vraag te beantwoorden, die ik alleen volledigheidshalve heb behandeld.

157. Wanneer naar de mening van het Hof deze vragen toch moeten worden beantwoord, zou mijns inziens het antwoord op de derde vraag moeten luiden dat British Sugar inderdaad een sanctie te wachten staat, op de vierde vraag dat het bedrag van die sanctie lager zou kunnen zijn dan het bedrag dat voortvloeit uit de toepassing van de berekeningsmethode van artikel 3 van verordening nr. 2670/81, als de nationale rechter zou vaststellen dat de IBAP ernstige fouten heeft gemaakt, en op de zesde vraag dat verlening van uitvoerrestituties met terugwerkende kracht absoluut ondenkbaar is.

Conclusie

158. Derhalve geeft ik het Hof in overweging op de eerste en de vijfde vraag van de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) te antwoorden:

— krachtens de communautaire suikerregeling en met name artikel 24, lid 1, sub c, van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, kan een onderneming waaraan een nationale instantie een quotum heeft toegekend, geen suiker als C-suiker aanmerken wanneer deze suiker tijdens een verkoopseizoen is geproduceerd voordat de onderneming een hoeveelheid suiker gelijk aan de som van haar A- en B-quota heeft geproduceerd;

— in de omstandigheden van het onderhavige geval is het de nationale instantie verboden een heffing op te leggen krachtens artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker, omdat deze niet heeft gehandeld binnen een termijn die overeenstemt met de eisen van het gemeenschapsrecht;

en, indien beantwoording van de derde, de vierde en de zesde vraag noodzakelijk blijkt:

— wanneer een nationale instantie de als C-suiker uitgevoerde suiker als A- of B-suiker aanmerkt en/of wanneer zij krachtens artikel 3 van verordening nr. 2670/81 een heffing oplegt wegens het verzuim om C-suiker buiten de

Gemeenschap af te zetten, schendt zij geen van de volgende beginselen: het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het non-discriminatiebeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het verbod van misbruik van bevoegdheid;

— in de omstandigheden van het onderhavige geval verplicht de eventuele vaststelling door de nationale rechter dat het nationale interventiebureau een ernstige fout heeft gemaakt, tot verlaging van het bedrag van de met toepassing van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 opgelegde heffing;

— de nationale instantie is, zelfs in de omstandigheden van het onderhavige geval, absoluut niet gehouden tot betaling van uitvoerrestituties voor quotasuiker die is uitgevoerd zonder voorafgaande overlegging van het uitvoercertificaat dat de communautaire wettelijke regeling voor de verlening van deze restituties vereist.