DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

10. januar 2002 *

I sag C-101/99,

angående en anmodning, som High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Det Forenede Kongerige), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Intervention Board for Agricultural Produce,

ex parte:

British Sugar plc,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 305/91 af 4. februar 1991 (EFT L 37, s. 1), vedrørende gyldigheden af Kommissionens

* Processprog: engelsk.

forordning (EØF) nr. 2630/81 af 10. september 1981 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for sukker (EFT L 258, s. 16), vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren (EFT L 262, s. 14), og vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken, og dommerne N. Colneric (refererende dommer), C. Gulmann, J.-P. Puissochet og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: J. Mischo

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— British Sugar plc ved T. Sharpe, QC, og barrister D. Jowell for solicitors R. Fleck og A. Lidbetter

— Det Forenede Kongeriges regering ved M. Ewing, som befuldmægtiget, bistået af K. Parker, QC

— den franske regering ved K. Rispal-Bellanger og C. Vasak, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Oliver, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 8. marts 2001 er afgivet mundtlige indlæg af British Sugar plc ved T. Sharpe og D. Jowel, af Det Forenede Kongeriges regering ved G. Amodeo, som befuldmægtiget, bistået af K. Parker, og af Kommissionen ved P. Oliver,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. maj 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 26. februar 1999, indgået til Domstolen den 18. marts 1999, har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt seks præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 305/91 af 4. februar 1991 (EFT L 37, s. 1, herefter »grundforordningen«), vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2630/81 af 10. september 1981 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for sukker (EFT L 258, s. 16), vedrørende fortolkningen og gyldigheden af

Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren (EFT L 262, s. 14, herefter »forordning nr. 2670/81«), og vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, der er anlagt af British Sugar plc (herefter »British Sugar«) ved den forelæggende ret til prøvelse af en afgørelse fra Intervention Board for Agricultural Produce (herefter »IBAP«), hvorefter British Sugar blev pålagt at betale et beløb i medfør af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2670/81 som følge af manglende afsætning af C-sukker uden for Fællesskabet, og hvorefter selskabets ansøgning om betaling af eksportrestitutioner for sukker ikke blev imødekommet.

Fællesskabsretlige bestemmelser

3 Grundforordningen har som led i den fælles markedsordning for sukker til formål at give de nødvendige garantier med hensyn til arbejde og levestandard over for producenter af basisproduktet, såsom sukkerfabrikanterne i Fællesskabet, og at sikre forsyningerne med sukker til alle forbrugere til rimelige priser gennem en stabilisering af sukkermarkedet.

4 Med henblik på at styre sukkerproduktionen i Fællesskabet indføres der ved grundforordningen en produktionskvoteordning, hvilket i henhold til femtende betragtning til forordningen skal garantere producenterne, at de kan afsætte deres produktion til fællesskabspriser.

5 I grundforordningens artikel 24, stk. 1, andet afsnit, bestemmes:

»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.«

6 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. Normalt fastsættes priserne forud for hvert produktionsår, der løber fra den 1. juli til den 30. juni det følgende år.

7 A- og B-sukker kan udføres til tredjelande med en eksportstøtte, som svarer til forskellen mellem fællesskabspriserne og priserne på det internationale marked for sukker. Støtten ydes i overensstemmelse med grundforordningens artikel 19 som eksportrestitutioner. Det bestemmes i artikel 3 i forordning nr. 3665/87:

»1. Ved udførselsdagen forstås den dato, på hvilken toldvæsenet antager den udførselsangivelse, hvori det angives, at der vil blive ansøgt om restitution.

[...]

3. Antagelsen af udførselsangivelsen sidestilles med enhver anden handling, der har samme retsvirkning som denne antagelse.

[...]«

8 Ifølge artikel 4, stk. 1 og 4, i forordning nr. 3665/87 er udbetalingen af eksportrestitutionen betinget af, at udførselsangivelsen antages, og at der føres bevis for, at udførslen har fundet sted, hvilket, medmindre der foreligger force majeure, skal ske inden for en frist på 60 dage for antagelsen.

9 Producenterne er gennem en kompleks finansieringsmekanisme pålagt at bære omkostningen ved disse eksportrestitutioner, idet den fælles markedsordning for sukker skal være selvfinansierende.

10 Sukkerproducenterne skal betale en minimumspris for de sukkerroer, de anvender ved fremstillingen af A- og B-sukker, en minimumspris, der er højere for A-sukker end for B-sukker. Denne forpligtelse gælder ikke for sukkerroer, der forarbejdes til C-sukker.

11 Mens ordningen for A- og B-sukker er nøje reguleret, er det kun de væsentligste principper for ordningen for C-sukker, der er reguleret. Grundforordningens artikel 26, stk. 1, første afsnit, bestemmer:

»C–sukker, der ikke overføres i henhold til artikel 27, og C–isoglucose [må] ikke afsættes på Fællesskabets interne marked, men skal udføres i uforarbejdet stand inden den 1. januar efter udløbet af det pågældende produktionsår.«

Der er ikke fastsat restitutioner for C-sukker.

12 Eksportforpligtelsen lettes imidlertid ved muligheden for at overføre i overensstemmelse med grundforordningens artikel 27, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 192/82 af 26. januar 1982 (EFT L 21, s. 1), hvori det bestemmes:

»1. Enhver virksomhed kan beslutte at overføre hele eller en del af sin sukkerproduktion, der ligger ud over A-kvoten, til det følgende produktionsår, således at nævnte produktion henregnes under produktionen for dette følgende produktionsår. Denne beslutning er uigenkaldelig.

2. De virksomheder, der træffer den i stk. 1 omhandlede beslutning,

— meddeler den pågældende medlemsstat inden den 1. februar, hvilken mængde der overføres, og

— forpligter sig til at oplagre denne overførte mængde [...]

[...]«

13 De nærmere bestemmelser for overførsel er fastsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 65/82 af 13. januar 1982 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende overførsel af sukker til det følgende produktionsår (EFT L 9, s. 14), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 948/82 af 26. april 1982 (EFT L 113, s. 7, herefter »forordning nr. 65/82«), hvis anden betragtning indeholder følgende passus:

»overførsel af sukker kan naturligvis kun vedrøre sukker, der rent faktisk er produceret; det bør derfor fastsættes, at en virksomhed kun kan beslutte at overføre sukker ud over A-kvoten, hvis produktionen er konstateret af den pågældende medlemsstat, og der bør fastsættes passende bestemmelser vedrørende en sådan konstatering, herunder hvilke oplysninger virksomheden skal meddele med henblik herpå«.

14 Følgende bestemmes i artikel 2, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 65/82:

»En virksomhed kan kun beslutte at overføre sukker, for hvilket den pågældende medlemsstat har konstateret, at det er fremstillet som B-sukker eller C-sukker.«

15 I henhold til artikel 13 i grundforordningen kræves der ved al udførsel af sukker fra Fællesskabet fremlagt en eksportlicens. Licensen udstedes på visse betingelser i henhold til artikel 4 i forordning nr. 2630/81, hvori det bestemmes, at:

»Eksportlicens for C-sukker [...] kan først 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, for sukkers vedkommende i givet fald under hensyntagen til de mængder, der måtte være overført til det pågældende produktionsår.«

16 I artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2630/81 bestemmes det i øvrigt, at eksportlicenser for C-sukker skal bære angivelsen »Til udførsel i medfør af artikel 26, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1785/81«.

17 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2670/81 præciserer de betingelser, hvorunder den i grundforordningens artikel 26, stk. 1, omhandlede udførsel anses for at være foretaget. Bl.a. skal sukkeret faktisk have forladt Fællesskabets toldområde. Medmindre der foreligger force majeure, anses den pågældende mængde C-sukker for afsat på det interne marked, hvis ikke alle betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt.

18 I artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2670/81 bestemmes det:

»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 ECU

[...]«

19 I artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 bestemmes det:

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

De pågældende fabrikanter betaler dette samlede beløb inden den 20. maj samme år.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at British Sugar i 1992 var det eneste selskab i Det Forenede Kongerige, som fremstillede sukker af sukkerroer. Selskabet rådede over hele den fællesskabskvote, som var tildelt Det Forenede Kongerige. I august eller omkring august 1992 blev British Sugar klar over, at den mængde sukker, som selskabet ville producere i produktionsåret 1992/1993, ville være usædvanlig stor.

21 I september 1992 indgik British Sugar en kontrakt med en kunde om eksport af sukker fremstillet i produktionsåret 1992/1993. Kontrakten blev senere ændret til at omfatte en eksport af C-sukker, inden der rent faktisk var blevet fremstillet en mængde svarende til summen af A- og B-kvoterne.

22 Den 16. oktober 1992 ansøgte British Sugar IBAP om en »C-kvote eksportlicens« med henblik på en eksport af 10 000 tons sukker. Den 26. november 1992 bad selskabet om en licens til eksport af yderligere 10 000 tons. De to licenser blev udstedt samme dag. Eftersom de var gyldige indtil den 31. januar henholdsvis den 28. februar 1993, bar de den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2630/81 fastsatte angivelse. Der var ikke forinden anmodet om bevis for produktionen af A- og B-kvoterne.

23 Den 7. januar 1993, hvor British Sugars samlede produktion oversteg summen af A- og B-kvoterne, havde British Sugar eksporteret 16 650,465 tons C-sukker.

24 Under de inspektionsbesøg, der begyndte den 23. oktober 1993, konstaterede IBAP, at der var blevet udført sukker betegnet som C-sukker.

25 IBAP underrettede toldmyndighederne, som indledte en undersøgelse, der afsluttedes i april 1995. Efter at IBAP havde oplyst Kommissionen om, at reglerne om den fælles markedsordning for sukker muligvis var blevet tilsidesat, meddelte Kommissionen i juli 1996 IBAP, at den var af den opfattelse, at British Sugar skulle betale et beløb i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81. I november 1996 underrettede IBAP British Sugar om, at den ikke anså de udførsler, der var sket fra november 1992 til januar 1993, for udførsler af C-sukker, men for udførsler af A- og B-sukker, og at selskabet sandsynligvis ville blive pålagt et betale et beløb i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81. Den 19. maj 1997 forlangte IBAP, at British Sugar skulle betale 6 641 608,10 GBP.

26 Under disse omstændigheder anmodede British Sugar IBAP om, i lyset af den påtænkte »nye klassificering«, at betale selskabet de eksportrestitutioner, som det normalt ville have fået, for det sukker, som IBAP herefter ville anse for A- og B-sukker. Ved skrivelse af 5. juni 1997 afviste IBAP denne anmodning.

27 Den 13. august 1997 anmodede British Sugar den forelæggende ret om tilladelse til at begære domstolsprøvelse af IBAP's afgørelse om at pålægge selskabet at betale et beløb og om at afslå at yde selskabet eksportrestitutioner. Denne tilladelse blev givet den 29. oktober 1997.

28 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), besluttede at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»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?

2) Hvis spørgsmål 1 besvares bekræftende, var artikel 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2630/81 af 10. september 1981 (nu erstattet af artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1464/95 af 27.6.1995 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for sukkersektoren (EFT L 144, s. 14)) uden hjemmel og ugyldig, fordi den opstiller en betingelse, som ikke findes i eller er begrundet i henhold til forordning nr. 1785/81, nemlig at en 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?

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?

5) Er den nationale myndighed under denne sags omstændigheder forhindret i at opkræve et beløb i medfør af artikel 3, stk. 1, i Kommissionens forordning 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?

6) 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 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 Kommissionens 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?«

Det første spørgsmål

29 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål oplyst, om en virksomhed kan udpege sukker som C-sukker, når det er ubestridt, at virksomheden i et produktionsår har fremstillet dette sukker, før den faktisk har produceret en mængde sukker, som svarer til dens A- og B-kvoter tilsammen.

Argumenter, der er gjort gældende i indlæggene for Domstolen

30 British Sugar har for det første gjort gældende, at sukker kan anses for C-sukker, inden A- og B-kvoterne faktisk er blevet fremstillet. Grundforordningens artikel 24, stk. 1, andet afsnit, litra b) og c), omtaler blot de mængder C-sukker, som overstiger summen af A- og B-kvoterne, men forudsætter ikke en kronologisk rækkefølge. Denne fortolkning underbygges af muligheden for at overføre sukker til det efterfølgende produktionsår, hvilket understreger, at betegnelsen C-sukker ikke er mekanisk. Virksomhederne har ret, som de bør have, til at sælge sukker på verdensmarkedet til enhver tid.

31 British Sugar har videre anført, at en passende sukkerforsyning af Fællesskabet sikres ved ønsket om fortjeneste, idet de finansielle incitamenter og kravene til sukkerproduktionens rentabilitet fjerner risikoen for, at der fremstilles C-sukker i stedet for A- og B-sukker.

32 Endelig ville det, eftersom virksomhederne i de forskellige medlemsstater fremstiller sukker på forskellige tidspunkter, være vilkårligt og udtryk for en forskelsbehandling at forpligte British Sugar til at fremstille sin produktion af A- og B-sukker, inden selskabet begyndte at sælge C-sukker.

33 Det Forenede Kongeriges regering, den franske regering og Kommissionen har derimod gjort gældende, at grundforordningens artikel 24, efter en almindelig fortolkning af de i artiklen indeholdte begreber, fastlægger en kronologisk rækkefølge.

34 Ovennævnte regeringer har navnlig fremhævet formålet med den fælles markedsordning for sukker, som det fremgår af femtende betragtning til grundforordningen. De understreger, hvor vigtigt det efter deres opfattelse er, at sukkerproducenterne opfylder deres A- og B-kvoter, inden de begynder at fremstille C-sukker, således at avlerne modtager al den støtte, som de har ret til i henhold til denne forordning.

35 Det Forenede Kongeriges regering har ligeledes fremhævet forsyningssikkerheden. Såfremt producenterne valgte at fremstille C-sukker i stedet for at opfylde deres A- og B-kvoter, og de i den sidste ende ikke opfyldte disse kvoter, ville der være en mindre mængde sukker til rådighed til konsum. Desuden ville en stigning i sukkerprisen på verdensmarkedet til et niveau over fællesskabsprisen bringe forsyningssikkerheden i fare.

36 Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har desuden gjort gældende, at hvis producenterne frit kunne se bort fra den kronologiske produktionsrækkefølge, der er fastsat i henhold til grundforordningens artikel 24, stk. 1, andet afsnit, ville der opstå tunge reklassificeringsprocedurer, der vil forstyrre forvaltningen af markedet.

Domstolens bemærkninger

37 I henhold til den fælles markedsordning for sukker er al sukker, som fremstilles i Fællesskabet, omfattet af en af følgende kategorier: A-sukker, B-sukker eller C-sukker.

38 Ifølge grundforordningens artikel 24, stk. 1, andet afsnit, forstås der ved A-sukker for et bestemt produktionsår og en bestemt virksomhed enhver mængde sukker, der fremstilles inden for virksomhedens A-kvote. B-sukker forstås som enhver mængde sukker, der ligger ud over den pågældende virksomheds A–kvote, men inden for virksomhedens A- og B-kvoter tilsammen. Ved C-sukker forstås enhver mængde sukker, der enten overstiger summen af virksomhedens A- og B-kvoter, eller som produceres af en virksomhed uden kvoter.

39 Det er korrekt, at det ikke fremgår af ordlyden af bestemmelsen, at produktionen skal ske i kronologisk rækkefølge. Den eneste betingelse for at anse sukkeret for C-sukker, er, at den virksomhed, der har fået tildelt kvoterne, har en produktion ud over A- og B-kvoterne.

40 For at opfylde formålet med den fælles markedsordning for sukker er en opdeling i kategorier af sukkeret imidlertid nødvendig med henblik på forvaltningen af markedet.

41 Det skal i denne forbindelse understreges, at grundforordningen har indført en ordning for at tage højde for det tilfælde, at en produktion ikke ligger inden for A- og B-kvoterne. Kategorien C-sukker omfatter kun det sukkeroverskud, som ikke bør forstyrre markedet. C-sukker kan overføres til det følgende produktionsår. For så vidt angår C-sukker, der ikke overføres, har fællesskabslovgiver ved ordningen i grundforordningens artikel 26, stk. 1, første afsnit, indført et forbud mod afsætning på det interne marked, og som følge heraf en eksportforpligtelse.

42 Det følger af grundforordningens artikel 27, stk. 2, første afsnit, at virksomheder, der beslutter at overføre, forpligter sig til at oplagre den overførte mængde. Rådet har ved forordning nr. 192/82 ændret grundforordningen hvad angår oplagringsperioden. Som det fremgår af anden betragtning til denne forordning, var det nødvendigt at ophæve datoen 1. februar som begyndelsen af den obligatoriske oplagringsperiode for overført B- eller C-sukker, således at producenter, der, som følge af den produktionsregion, de var etableret i, påbegyndte deres produktion tidligt, kunne gøre brug af muligheden for at overføre »fra det tidspunkt, hvor deres sukkerproduktion overstiger A-kvoten«. Dette indebærer, som generaladvokaten har påpeget i punkt 53 og 54 i forslaget til afgørelse, at grundforordningens artikel 24 skal fortolkes kronologisk.

43 Det bemærkes i øvrigt, at den fælles markedsordning for sukker bygger på et princip om selvfinansiering. Der opkræves ikke afgift af producenternes C-sukkerproduktion. Omkostningerne ved eksportrestitutionerne finansieres ved produktionsafgifter. Følgelig vil enhver udpegning af sukker som C-sukker have en dobbelt virkning, idet producenterne i givet fald dels kan undgå at betale bidrag af den sukkerkvote, som de burde have fremstillet, hvorved den del af omkostningerne, der skal betales af de øvrige sukkerproducenter, forøges, dels at et yderligere udbud af sukker på verdensmarkedet kan påvirke prisen på dette marked, og dermed de eksportrestitutioner, der skal betales, og som finansieres gennem produktionsafgifter. Det vil derfor kunne destabilisere selvfinansieringsordningen, hvis det tillades at fremstille og eksportere C-sukker, inden der er fremstillet en mængde sukker svarende til A- og B-kvoterne.

44 Disse betragtninger er tilstrækkelige til at konkludere, at forordningen forudsætter, at produktionen sker i kronologisk rækkefølge.

45 Kommissionen har derfor under disse omstændigheder med rette vedtaget artikel 4 i forordning nr. 2630/81, hvorefter en eksportlicens for C-sukker først kan udstedes, når der er ført bevis for, at der forinden er fremstillet en mængde sukker svarende til A- og B-kvoterne.

46 Der er i øvrigt ikke noget til hinder for, at fællesskabslovgiver i landbrugssektoren og for at opfylde formålet med den fælles markedsordning for sukker kan foretrække en kvoteordning frem for en ordning, som bygger på en antagelse — som gjort gældende af British Sugar — om, at de erhvervsdrivendes ønske om fortjeneste i sig selv vil gøre det muligt at nå de nævnte mål.

47 Det er korrekt, at det tidspunkt, fra hvilket virksomhederne kan begynde at eksportere C-sukker, dvs. det tidspunkt, hvor en bestemt virksomheds produktion overstiger virksomhedens A- og B-kvoter tilsammen, vil variere, især efter den kvote der er tildelt den enkelte virksomhed. I modsætning til hvad der er gjort gældende af British Sugar, er denne omstændighed imidlertid ikke udtryk for en forskelsbehandling. Det er ikke andet end den logiske følge af, at kvoterne tildeles i henhold til det formål, der er omtalt i denne doms præmis 41.

48 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at i henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, litra c), skal en virksomhed faktisk have fremstillet en mængde sukker, som svarer til dens A- og B-kvoter tilsammen, førend den kan udpege sukker som C-sukker.

Det femte spørgsmål

49 Med det femte spørgsmål, der herefter skal behandles, ønsker den forelæggende ret oplyst, om den kompetente nationale myndighed under denne sags omstændigheder er forhindret i at opkræve et beløb i medfør af artikel 3, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2670/81, hvis den ikke har givet virksomheden meddelelse om en sådan opkrævning inden for den frist, som er foreskrevet i forordningens artikel 3, stk. 2.

Argumenter, der er gjort gældende i indlæggene for Domstolen

50 British Sugar har gjort gældende, at IBAP's opkrævning af et beløb i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2670/81 burde være foretaget inden den 1. maj 1994, dvs. den 1. maj, der følger efter den 1. januar efter afslutningen af det pågældende produktionsår, som i hovedsagen var produktionsåret 1992/1993. British Sugar anfører, at IBAP først den 29. september 1994 gav meddelelse om, at man ville reagere på grund af eksporten af sukker som C-sukker i dette produktionsår. Det konkrete beløb blev først formelt opkrævet den 6. november 1996 uden nogen begrundelse for denne forsinkelse.

51 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at selv om det anerkendes, at British Sugar ikke er blevet opkrævet et beløb i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2670/81 inden for fristen i forordningens artikel 3, stk. 2, skyldes den tid, det har taget at sende en sådan opkrævning til British Sugar, dels forhandlinger, der blev ført med toldmyndighederne for at nå en mindelig afgørelse, og dels, at det var nødvendigt at opnå Kommissionens forsikring om, at opkrævningen var berettiget, og at størrelsen af beløbet var korrekt. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering var British Sugar udmærket klar over, at selskabet ville blive pålagt at betale et beløb på flere millioner GBP for at have afsat C-sukker på det interne marked, såfremt det eksporterede sukker som C-sukker,

inden det havde en mængde sukker, der svarede til selskabets A- og B-kvoter. Eftersom Taskforcen for Koordinering af Bedrageribekæmpelse (UCLAF) efterforskede sagen, ville Kommissionen ikke tage stilling før juli 1996, dvs. før UCLAF havde afsluttet sin efterforskning og udfærdiget sin rapport. Det Forenede Kongeriges regering har tilføjet, at der herefter skete en brevveksling med Kommissionen for at sikre, at IBAP havde beregnet størrelsen af det opkrævede beløb korrekt.

52 Ifølge Kommissionen skal artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 fortolkes således, at medlemsstaterne kun er forpligtet til at handle inden for den heri foreskrevne frist, for så vidt de har kendskab til de pågældende uregelmæssigheder.

Domstolens bemærkninger

53 Med henblik på at besvare det femte spørgsmål skal visse karakteristika ved ordningen for C-sukker omtales.

54 For det første kan en produktion af C-sukker, der er ikke overført, ikke afsættes på det interne marked, og den skal derfor eksporteres inden den 1. januar efter afslutningen af det pågældende produktionsår.

55 For det andet er al udførsel af sukker fra Fællesskabet i overensstemmelse med grundforordningens artikel 13 betinget af en eksportlicens, der i henhold til artikel 4 i forordning nr. 2630/81 først kan udstedes, når den pågældende fabrikant over for den nationale myndighed har ført bevis for, at den mængde, for hvilken der er ansøgt om licens, eller en tilsvarende mængde faktisk er produceret ud over fabrikantens A- og B-kvoter.

56 For det tredje anses sukker, for hvilket der ikke er ført bevis for, at det er udført fra Fællesskabet, for at være afsat på det interne marked. I dette tilfælde bestemmer artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81, at den pågældende medlemsstat, inden den 1. maj efter den 1. januar, som følger efter afslutningen af det pågældende produktionsår, meddeler de fabrikanter, som er forpligtet til at betale et beløb, hvilket samlet beløb der skal betales.

57 Fristen i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 skal overholdes, og der er ikke fastsat nogen undtagelser.

58 Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en overskridelse af en sådan frist kan være berettiget i tilfælde af uregelmæssigheder. Fristen i forordningens artikel 3, stk. 1, kan derfor overskrides, når den kompetente nationale myndighed ikke har et præcist kendskab til en virksomheds sukkerproduktion, og det manglende kendskab skyldes den pågældende virksomhed, hvis den ikke har handlet i god tro eller overholdt de relevante bestemmelser.

59 Det tilkommer den nationale ret at foretage den nødvendige kontrol i denne forbindelse og drage de eventuelle konsekvenser heraf ved bl.a. at tage hensyn til, i hvilket omfang den kompetente nationale myndighed har haft kendskab til de pågældende forhold og den omhu, som den har udvist.

60 For så vidt angår de oplysninger, som de kompetente nationale myndigheder råder over, må det understreges, at det i henhold til artikel 4 i forordning nr. 2630/81 kræves, at de kontrollerer, at betingelserne for at udstede eksportlicens er opfyldt. De pågældende myndigheder skal derfor anses for

regelmæssigt at modtage detaljerede oplysninger om produktionstal og for at råde over alle de oplysninger, der er nødvendige, for at kunne bestemme de fremstillede og eksporterede mængder sukker.

61 Ved afgørelsen af, om overskridelsen af fristen i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2630/81 kan anses for at være berettiget, skal den nationale domstol derfor tage hensyn til, at de kompetente nationale myndigheder er forpligtet til at undersøge, om den mængde, der er ansøgt om eksportlicens for, faktisk er blevet fremstillet ud over A- og B-kvoterne. En overskridelse er ikke berettiget, såfremt den nationale myndighed, således som den forelæggende ret i nærværende tilfælde har konstateret, råder over alle oplysninger til at afgøre, om virksomheden havde eller ikke havde fremstillet en mængde sukker svarende til sine A- og B-kvoter tilsammen.

62 Denne fortolkning af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 svækkes ikke af det argument, som Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, nemlig at en efterforskning, der foretages af UCLAF, eller at det er nødvendigt med en koordinering med Kommissionen med hensyn til det beløb, der skal opkræves, i sig selv kan begrunde en overskridelse af den frist, der er foreskrevet i bestemmelsen. Det kan i denne forbindelse fastslås, at det alene tilkommer de kompetente nationale myndigheder at undersøge de forelagte beviser for at afgøre, om der er grund til at indlede en undersøgelse og drage de administrative konsekvenser heraf.

63 Herefter skal det femte spørgsmål besvares med, at den kompetente nationale myndighed i princippet er forhindret i at opkræve et beløb i medfør af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2670/81, hvis den ikke har givet virksomheden meddelelse om en sådan opkrævning inden for den frist, som er foreskrevet i forordningens artikel 3, stk. 2. En overskridelse af fristen kan accepteres, når den kompetente nationale myndighed, medmindre den har handlet forsømmeligt, var uvidende om detaljerne vedrørende virksomhedens sukkerproduktion, og denne uvidenhed fornuftigvis kan henregnes til den pågældende virksomhed, da virksomheden i så fald ikke har handlet i god tro og ikke har overholdt alle de relevante bestemmelser.

Det sjette spørgsmål

64 Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den kompetente nationale myndighed, uden at tilsidesætte artikel 3 og 4 i forordning nr. 3665/87 eller de almindelige fællesskabsretlige principper, med tilbagevirkende kraft kan afslå at antage en udførselsangivelse, der er indgivet med henblik på at opnå eksportrestitutioner, og desuden forlænge den fastsatte frist for at føre bevis for udførslen, når virksomheden, som følge af at den hos vedkommende myndighed har ansøgt om og fået en eksportlicens for C-sukker, der ikke kunne anses for sådant, hverken har ansøgt om eller opnået de eksportrestitutioner, som den ville have haft til gode, hvis sukkeret var blevet eksporteret som A- eller B-sukker.

Argumenter, der er gjort gældende i indlæggene for Domstolen

65 British Sugar har anført, at selskabet, idet det af selskabet fra november 1992 til januar 1993 udførte sukker ifølge IBAP ikke var C-sukker, men A- eller B-sukker, har omkring 6 mio. GBP til gode i eksportrestitutioner, som selskabet på det pågældende tidspunkt ville have modtaget for at have udført A-og B-sukker til tredjelande. Selskabet har gjort gældende, at såfremt det er muligt med tilbagevirkende kraft at udpege sukker som A- og B-sukker, bør det være muligt at antage en udførselsangivelse med tilbagevirkende kraft.

66 Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har gjort gældende, at den kompetente nationale myndighed under den foreliggende sags omstændigheder hverken har beføjelse til at udbetale eksportrestitutioner eller til at antage en udførselsangivelse med tilbagevirkende kraft. En udførselsangivelse skal udfærdiges inden udførslen finder sted. Det forhold, at British Sugar ikke har overholdt fællesskabsbestemmelserne, kan ikke anses for force majeure, som omhandlet i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 3665/87. Kommissionen har tilføjet, at uden en forudgående angivelse er der en åbenbar risiko for svig og misbrug.

Domstolens bemærkninger

67 Det fremgår klart af ordlyden af artikel 4, stk. 1 og 4, i forordning nr. 3665/87, at udførselsangivelsens antagelse og beviset for udførslen inden for en frist på 60 dage for antagelsen, medmindre der foreligger force majeure, er betingelser, der uomgængeligt skal være opfyldt, for at eksportrestitutionen kan udbetales.

68 Ifølge grundforordningens niende betragtning må de kompetente myndigheder have mulighed for til stadighed at følge bevægelserne i samhandelen med tredjelande for at kunne bedømme dennes udvikling og i givet fald anvende de i denne forordning hjemlede foranstaltninger, som denne udvikling måtte kræve. Der er derfor åbnet adgang til at udstede licenser. Det følger heraf, at en udførselsangivelse ikke kan antages, efter at udførslen har fundet sted, hvis denne kontrol skal kunne opretholdes.

69 Hvad angår begrebet force majeure, som er anvendt i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 3665/87, bemærkes, at det skal forstås som usædvanlige uden for eksportørens vilje liggende omstændigheder (jf. i denne retning dom af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, org.ref.: Rec. s. 1125, præmis 23). En fejl fra eksportørens side hvad angår klassificeringen af sukkeret svarer ikke til sådanne omstændigheder.

70 Den forelæggende rets henvisning til de almindelige fællesskabsretlige principper skal forstås således, at den ønsker oplyst, om den foreliggende sags omstændigheder, henset til disse principper, forpligter de kompetente nationale myndigheder til at udbetale eksportrestitutionerne.

71 Hertil bemærkes, at de betingelser, der gælder for udbetaling af restitutioner ved udførsel af landbrugsprodukter, er fastsat i forordning nr. 3665/87. Henset til besvarelsen af det første spørgsmål, er der intet, der tyder på, at der ikke skal tages hensyn til disse betingelser i en situation som den, der er beskrevet af den forelæggende ret.

72 Der må derfor fastslås, at det i en situation som beskrevet af den forelæggende ret ikke er i strid med et fællesskabsretligt princip at afslå at udbetale eksportrestitutioner.

73 Henset til ovenstående betragtninger skal det sjette spørgsmål besvares med, at den kompetente nationale myndighed, uden at tilsidesætte artikel 3 og 4 i forordning nr. 3665/87 eller de almindelige fællesskabsretlige principper, med tilbagevirkende kraft kan afslå at antage en udførselsangivelse, der er indgivet med henblik på at opnå eksportrestitutioner og forlænge den fastsatte frist for beviset for udførslen, når virksomheden, som følge af at den hos vedkommende myndighed har ansøgt om og fået en eksportlicens for C-sukker, der ikke kunne anses for sådant, hverken har ansøgt om eller opnået de eksportrestitutioner, som den ville have haft til gode, hvis sukkeret var blevet eksporteret som A- eller B-sukker.

Det andet, tredje og fjerde spørgsmål

74 Henset til besvarelsen af det første, femte og sjette spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet, tredje og fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

75 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, af den franske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), ved kendelse af 26. februar 1999, for ret:

1) **I henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 305/91 af 4. februar 1991, skal en virksomhed faktisk have fremstillet en mængde sukker, som svarer til dens A- og B-kvoter tilsammen, førend den kan udpege sukker som C-sukker.**

2) Den kompetente nationale myndighed er i princippet forhindret i at 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, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3559/91 af 6. december 1991, hvis den ikke har givet virksomheden meddelelse om en sådan opkrævning inden for den frist, som er foreskrevet i forordningens artikel 3, stk. 2. En overskridelse af fristen kan accepteres, når den kompetente nationale myndighed, medmindre den har handlet forsømmeligt, var uvidende om detaljerne vedrørende virksomhedens sukkerproduktion, og denne uvidenhed fornuftigvis kan henregnes til den pågældende virksomhed, da virksomheden i så fald ikke har handlet i god tro og ikke har overholdt alle de relevante bestemmelser.

3) Den kompetente nationale myndighed kan, uden at tilsidesætte artikel 3 og 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter eller de almindelige fællesskabsretlige principper, med tilbagevirkende kraft afslå at antage en udførselsangivelse, der er indgivet med henblik på at opnå eksportrestitutioner og forlænge den fastsatte frist for beviset for udførslen, når virksomheden, som følge af at den hos vedkommende myndighed har ansøgt om og fået en eksportlicens for C-sukker, der ikke kunne anses for sådant, hverken har ansøgt om eller opnået de eksportrestitutioner, som den ville have haft til gode, hvis sukkeret var blevet eksporteret som A- eller B-sukker.

Macken Colneric Gulmann

Puissochet Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. januar 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling