ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

10 januari 2002 *

In zaak C-101/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangige geding tussen

The Queen

en

Intervention Board for Agricultural Produce,

ex parte:

British Sugar plc,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 305/91 van de Raad van 4 februari 1991 (PB L 37, blz. 1),

* Procestaal: Engels.

over de geldigheid 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 (PB L 258, blz. 16), over de uitlegging en de geldigheid 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 (PB L 262, blz. 14), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3559/91 van de Commissie van 6 december 1991 (PB L 336, blz. 26), en over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: F. Macken, kamerpresident, N. Colneric (rapporteur), C. Gulmann, J.-P. Puissochet en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— British Sugar plc, vertegenwoordigd door T. Sharpe, QC, en D. Jowel, barrister, geïnstrueerd door R. Fleck en A. Lidbetter, solicitors,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door M. Ewing als gemachtigde, bijgestaan door K. Parker, QC,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en C. Vasak als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Oliver als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van British Sugar plc, vertegenwoordigd door T. Sharpe en D. Jowel; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door G. Amodeo als gemachtigde, bijgestaan door K. Parker, en de Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver, ter terechtzitting van 8 maart 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 mei 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 26 februari 1999, ingekomen bij het Hof op 18 maart daaraanvolgend, heeft de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) zes prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 305/91 van de Raad van 4 februari 1991 (PB L 37, blz. 1; hierna: „basisverordening"), over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 2630/81 van de Commissie van 10 september 1981 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer- en uitvoercerti-

ficaten in de sector suiker (PB L 258, blz. 16), over de uitlegging en de geldigheid 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 (PB L 262, blz. 14), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3559/91 van de Commissie van 6 december 1991 (PB L 336, blz. 26; hierna: „verordening nr. 2670/81"), en over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1).

2 Deze vragen zijn gerezen in een beroep dat British Sugar plc (hierna: „British Sugar") bij de verwijzende rechter heeft ingesteld tegen het besluit van de Intervention Board for Agricultural Produce (hierna: „IBAP") waarbij British Sugar krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 een heffing is opgelegd wegens het niet-afzetten van C-suiker buiten de Gemeenschap, en waarbij haar verzoek tot betaling van restituties voor de uitvoer van suiker is afgewezen.

Het gemeenschapsrecht

3 De basisverordening strekt ertoe, in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (hierna: „GOM voor suiker") de producenten van basisproducten — zoals suiker — in de Gemeenschap de noodzakelijke waarborgen inzake werkgelegenheid en levensstandaard te blijven verzekeren en de bevoorrading met suiker van alle consumenten tegen redelijke prijzen veilig te stellen door stabilisatie van de suikermarkt.

4 Om de suikerproductie in de Gemeenschap onder controle te houden, is bij de basisverordening een stelsel van productiequota ingevoerd die volgens de vijftiende overweging van de considerans van deze verordening een middel vormen om de producenten de afzet van hun producten tegen de communautaire prijzen te waarborgen.

5 Artikel 24, lid 1, tweede alinea, van de basisverordening bepaalt:

„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, hetzij de som van de A- en B-quota van de betrokken onderneming overschrijdt, hetzij wordt geproduceerd door een onderneming waarvoor geen quota zijn bepaald."

6 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. De prijzen worden normaal vastgelegd vóór het begin van elk verkoopseizoen, dat loopt van 1 juli van het ene jaar tot 30 juni van het volgende jaar.

7 Voor de uitvoer van A- en B-suiker naar derde landen kan exportsteun worden verleend ten belope van het verschil tussen de suikerprijs in de Gemeenschap en de prijs op de wereldmarkt. Ingevolge artikel 19 van de basisverordening wordt deze steun verleend in de vorm van uitvoerrestituties. Artikel 3 van verordening nr. 3665/87 bepaalt:

„1. Onder de dag van uitvoer wordt verstaan de dag waarop de douaneautoriteit de aangifte ten uitvoer aanvaardt, waarin is vermeld dat een restitutie zal worden gevraagd.

[...]

3. Elke handeling die dezelfde rechtsgevolgen heeft als de aanvaarding van de aangifte ten uitvoer, wordt met die aanvaarding gelijkgesteld.

[...]"

8 Volgens artikel 4, leden 1 en 4, van deze verordening mag de uitvoerrestitutie slechts worden betaald indien de uitvoeraangifte is aanvaard en indien is bewezen dat de betrokken producten zijn uitgevoerd, welk bewijs, behoudens „overmacht", uiterlijk zestig dagen na deze aanvaarding dient te worden geleverd.

9 De producenten dienen via een ingewikkeld financieringssysteem de kosten van deze uitvoerrestituties te dragen, aangezien de GOM voor suiker uit eigen middelen moet worden gefinancierd.

10 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.

11 Terwijl voor A-suiker en B-suiker een precieze regeling is uitgewerkt, zijn voor C-suiker enkel de belangrijkste beginselen vastgelegd. Artikel 26, lid 1, eerste alinea, van de basisverordening bepaalt:

„[...] C-suiker die niet krachtens artikel 27 naar het volgende verkoopseizoen is overgebracht en C-isoglucose [kunnen] niet op de interne markt van de Gemeenschap worden afgezet; deze producten moeten als zodanig vóór 1 januari volgend op het einde van het betrokken verkoopseizoen worden uitgevoerd".

Voor C-suiker worden geen uitvoerrestituties verleend.

12 De uitvoerverplichting is evenwel niet absoluut: het productieoverschot kan ook worden overgedragen krachtens artikel 27 van de basisverordening, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 192/82 van de Raad van 26 januari 1982 (PB L 21, blz. 1), dat bepaalt:

„1. Iedere onderneming kan besluiten de productie van suiker boven het A-quotum geheel of gedeeltelijk over te brengen naar het volgende verkoopseizoen voor suiker voor rekening van de productie van dat verkoopseizoen. Deze beslissing is onherroepelijk.

2. De ondernemingen die de in lid 1 bedoelde beslissing nemen:

— delen vóór 1 februari aan de betrokken lidstaat de over te brengen geproduceerde hoeveelheid of hoeveelheden suiker mede,

— en verbinden zich ertoe deze overgebrachte hoeveelheid of hoeveelheden [...] op te slaan [...].

[...]"

13 De wijze waarop de overdracht dient te geschieden, is vastgesteld bij 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 (PB L 9, blz. 14), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 948/82 van de Commissie van 26 april 1982 (PB L 113, blz. 7; hierna: „verordening nr. 65/82"). Volgens de tweede overweging van de considerans van deze verordening

„[kan] de overdracht uiteraard slechts betrekking [...] hebben op werkelijk geproduceerde suiker; [...] derhalve moet worden voorgeschreven dat de onderneming slechts mag beslissen boven het A-quotum geproduceerde suiker naar het volgende seizoen over te brengen waarvan de productie door de betrokken lidstaat geconstateerd is, en dat de geëigende voorschriften voor zulk een constatering en meer in het bijzonder de daartoe door de onderneming mede te delen gegevens moeten worden vastgesteld".

14 Artikel 2, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 65/82 bepaalt:

„Een bedrijf kan alleen suiker overbrengen waarvan de betrokken lidstaat heeft geconstateerd dat hij als B-suiker of C-suiker is geproduceerd."

15 Ingevolge artikel 13 van de basisverordening moet voor alle uitvoer van suiker uit de Gemeenschap een uitvoercertificaat worden overgelegd. De voorwaarden voor de afgifte hiervan worden genoemd in artikel 4 van verordening nr. 2630/81:

„Een uitvoercertificaat voor C-suiker [...] mag slechts 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 voor suiker in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de hoeveelheden welke naar het betrokken verkoopseizoen werden overgebracht."

16 Verder moeten uitvoercertificaten voor C-suiker volgens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2630/81 de volgende vermelding bevatten: „uit te voeren overeenkomstig artikel 26, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1785/81".

17 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2670/81 bepaalt onder welke voorwaarden de in artikel 26, lid 1, van de basisverordening bedoelde uitvoer kan worden geacht te hebben plaatsgevonden. De suiker moet inzonderheid het communautair douanegebied werkelijk hebben verlaten. Indien niet aan alle in deze bepaling gestelde voorwaarden is voldaan, wordt de betrokken hoeveelheid C-suiker, behoudens overmacht, geacht op de interne markt te zijn afgezet.

18 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 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 ECU;

[...]"

19 Artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 luidt als volgt:

„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."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

20 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat British Sugar in 1992 de enige vennootschap in het Verenigd Koninkrijk was die suiker uit suikerbieten produceerde. Zij bezat het volledige communautaire productiequotum dat aan het Verenigd Koninkrijk was toegekend. In of rond augustus 1992 besefte zij dat haar suikerproductie voor het verkoopseizoen 1992-1993 uitzonderlijk hoog zou zijn.

21 In september 1992 sloot British Sugar met een cliënt een overeenkomst over de uitvoer van in het verkoopseizoen 1992-1993 geproduceerde suiker. Deze overeenkomst werd later gewijzigd om te voorzien in de uitvoer van C-suiker voordat de productie daadwerkelijk de som van de A- en B-quota zou hebben bereikt.

22 Op 16 oktober 1992 verzocht British Sugar de IBAP om een „certificaat voor de uitvoer van C-suiker" voor 10 000 ton suiker. Op 26 november 1992 verzocht zij om een certificaat voor de uitvoer van nog eens 10 000 ton. Beide certificaten werden op dezelfde dag afgegeven. Zij waren geldig tot respectievelijk 31 januari 1993 en 28 februari 1993 en bevatten de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2630/81 bedoelde vermelding. Er werd geen bewijs verlangd dat de productiequota voor A-suiker en B-suiker reeds waren bereikt.

23 Op 7 januari 1993 overschreed de volledige productie van British Sugar de som van de A- en B-quota en had zij reeds 16 650,465 ton suiker als C-suiker uitgevoerd.

24 Vanaf 23 oktober 1993 verrichtte de IBAP een aantal inspectiebezoeken, waarbij zij vaststelde dat als C-suiker aangeduide suiker was uitgevoerd.

25 Zij verwittigde de douane, die een onderzoek instelde, dat in april 1995 werd afgerond. De IBAP deelde de Commissie mee dat de regels inzake de GOM voor suiker waren geschonden, waarop deze laatste haar in juli 1996 liet weten dat British Sugar volgens haar op grond van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 een heffing diende te betalen. In november 1996 deelde de IBAP British Sugar mee dat zij de van november 1992 tot januari 1993 verrichte exporten niet als exporten van C-suiker, maar als exporten van A-suiker en B-suiker beschouwde en dat haar waarschijnlijk op grond van artikel 3 van verordening nr. 2670/81 een heffing zou worden opgelegd. Op 19 mei 1997 vorderde zij van British Sugar de betaling van 6 641 608,10 GBP.

26 In deze omstandigheden heeft British Sugar de IBAP, gelet op de voorgenomen „herkwalificatie", verzocht om de uitvoerrestituties te betalen die zij normaal zou hebben gekregen voor de suiker die de IBAP thans als A-suiker en B-suiker aanmerkte. Dit verzoek is door de IBAP afgewezen bij brief van 5 juni 1997.

27 Op 13 augustus 1997 verzocht British Sugar de verwijzende rechter verlof om een beroep in te stellen tot rechterlijke toetsing van het besluit van de IBAP waarbij haar een heffing was opgelegd en waarbij haar verzoek om toekenning van uitvoerrestituties was afgewezen. Dit verlof werd haar op 29 oktober 1997 verleend.

28 De High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), heeft het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„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?

2) Zo ja, heeft de Commissie bij de vaststelling van artikel 4 van verordening (EEG) nr. 2630/81 van de Commissie van 10 september 1981 [thans vervangen door artikel 5 van verordening (EG) nr. 1464/95 van de Commissie van 27 juni 1995 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake de regeling van invoer- en uitvoercertificaten in de sector suiker (PB L 144, blz. 14)] dan haar bevoegdheden overschreden en is deze bepaling dan ongeldig omdat zij een voorwaarde oplegde die niet in verordening nr. 1785/81 was vastgesteld en die niet door deze verordening werd gerechtvaardigd, namelijk dat een uitvoercertificaat voor C-suiker enkel mag worden afgegeven nadat de betrokken producent aan het bevoegde bureau het bewijs heeft geleverd dat de hoeveelheid waarvoor het certificaat wordt gevraagd, of een gelijkwaardige hoeveelheid, daadwerkelijk boven de A- en B-quota van de betrokken onderneming is geproduceerd?

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?

5) 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?

6) 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?"

De eerste vraag

29 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een onderneming suiker als C-suiker kan aanmerken indien vaststaat dat zij deze suiker tijdens het verkoopseizoen heeft geproduceerd nog voordat zij daadwerkelijk een hoeveelheid suiker gelijk aan de som van de A- en B-quota heeft geproduceerd.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

30 British Sugar stelt om te beginnen dat suiker als C-suiker kan worden aangemerkt nog voordat de som van de A- en B-quota daadwerkelijk is geproduceerd. Artikel 24, lid 1, tweede alinea, sub b en c, van de basisverordening bepaalt enkel dat C-suiker de hoeveelheid suiker is die de som van de A- en B-quota overschrijdt, maar legt geen chronologische volgorde op. Deze uitlegging wordt bevestigd door het feit dat suiker naar het volgende verkoopseizoen kan worden overgebracht en dus niet automatisch als C-suiker dient te worden gekwalificeerd. De ondernemingen zijn vrij — en zo hoort het — om te allen tijde op de wereldmarkt suiker te verkopen.

31 British Sugar stelt verder dat de adequate bevoorrading van de Gemeenschap met suiker wordt gewaarborgd door het streven naar winst, aangezien de financiële stimulansen en de noodzaak van een rendabele suikerproductie het risico uitschakelen dat C-suiker ten koste van A- en B-suiker wordt geproduceerd.

32 Aangezien de ondernemingen in de verschillende lidstaten tijdens verschillende tijdvakken suiker produceren, is het ten slotte willekeurig en discriminatoir om van British Sugar te eisen dat zij wacht tot zij zelf haar A- en B-quota heeft bereikt alvorens te beginnen met de verkoop van C-suiker.

33 De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse regering en de Commissie stellen daarentegen dat volgens de normale betekenis van de bewoordingen van artikel 24 van de basisverordening een chronologische volgorde in acht moet wordt genomen.

34 Deze regeringen benadrukken vooral het doel van de GOM voor suiker, zoals dit blijkt uit de vijftiende overweging van de considerans van de basisverordening. Zij wijzen erop hoe belangrijk het volgens hen is dat de suikerproducenten hun A- en B-quota halen alvorens de productie van C-suiker aan te vangen, opdat de telers ten volle de voordelen genieten waarin deze verordening voorziet.

35 De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt verder dat de bevoorrading dient te worden gewaarborgd. Indien de producenten ervoor zouden opteren C-suiker te produceren en uit te voeren in plaats van eerst hun A- en B-quota te halen, en uiteindelijk deze quota niet zouden halen, zou er minder suiker beschikbaar zijn voor verbruik. Bovendien zou een stijging van de wereldmarktprijs van suiker tot boven de communautaire prijs de bevoorrading in het gedrang brengen.

36 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie stellen ten slotte dat indien de producenten hun suikerquota zouden kunnen produceren in een andere dan de in artikel 24, lid 1, tweede alinea, van de basisverordening vastgelegde volgorde, deze vrijheid zou leiden tot omslachtige herindelingsprocedures, hetgeen het beheer van de markt zou verstoren.

Beoordeling door het Hof

37 In het kader van de GOM voor suiker behoort alle in de Gemeenschap geproduceerde suiker tot een van de volgende categorieën: A-suiker, B-suiker of C-suiker.

38 Volgens artikel 24, lid 1, tweede alinea, van de basisverordening dient — voor een bepaald verkoopseizoen en een bepaalde onderneming — onder A-suiker te worden verstaan elke hoeveelheid suiker die binnen de limiet van het A-quotum van de betrokken onderneming wordt geproduceerd, onder B-suiker elke hoeveelheid suiker die het A-quotum overschrijdt doch binnen de som van de A- en B-quota van de betrokken onderneming blijft, en onder C-suiker elke hoeveelheid suiker die, hetzij de som van de A- en B-quota van de betrokken onderneming overschrijdt, hetzij wordt geproduceerd door een onderneming waarvoor geen quota zijn bepaald.

39 Uit de tekst van deze bepaling kan niet worden afgeleid dat de productie in een bepaalde volgorde dient te geschieden. De enige voorwaarde om suiker als C-suiker aan te merken in het geval van een onderneming die quota bezit, is dat de A- en B-quota zijn overschreden.

40 De indeling van suiker in categorieën is evenwel vereist voor het beheer van de markt, om de doelstellingen van de GOM voor suiker te kunnen verwezenlijken.

41 Dienaangaande dient te worden benadrukt dat de basisverordening een kader heeft geschapen om de situatie te regelen waarin de A- en B-quota worden overschreden. De categorie C-suiker heeft enkel betrekking op suikeroverschotten, die de markt niet mogen verstoren. C-suiker kan naar het volgende verkoopseizoen worden overgebracht. De gemeenschapswetgever heeft bij artikel 26, lid 1, eerste alinea, van de basisverordening een verbod ingesteld om niet overgedragen C-suiker op de interne markt af te zetten, en dus een exportverplichting voor deze suiker opgelegd.

42 Uit artikel 27, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, van de basisverordening volgt dat ondernemingen die het productieoverschot overdragen, zich ertoe verbinden de overgedragen hoeveelheid op te slaan. De Raad zelf heeft bij verordening nr. 192/82 het bij de basisverordening vastgestelde opslagtijdvak gewijzigd. Zoals uit de tweede overweging van de considerans van de verordening van de Raad blijkt, diende 1 februari als begindatum van de verplichte opslag van overgedragen B- of C-suiker te worden afgeschaft om de producenten die wegens het gebied waar zij zijn gevestigd, hun productie vroeg aanvangen, de mogelijkheid te bieden hun productie naar het volgende verkoopseizoen over te brengen „zodra [deze] het A-quotum overschrijdt". Dit betekent, zoals de advocaat-generaal in de punten 53 en 54 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat artikel 24 van de basisverordening aldus dient te worden uitgelegd dat het een bepaalde volgorde oplegt.

43 Verder dient erop te worden gewezen dat de GOM voor suiker berust op een stelsel van autofinanciering. Er wordt geen bijdrage geheven over de geproduceerde C-suiker. De kosten van de uitvoerrestituties worden evenwel uit productieheffingen gefinancierd. Telkens wanneer een hoeveelheid suiker als C-suiker wordt aangemerkt voordat de productie van A- en B-suiker daadwerkelijk is beëindigd, brengt dit dus een dubbel risico mee. Enerzijds ontsnappen de producenten in voorkomend geval aan betaling van de heffing over de quotumsuiker die zij normaal hadden moeten produceren, en verhogen zij aldus het aandeel in de kosten van de andere producenten van quotumsuiker. Anderzijds kan een stijging van het aanbod van C-suiker op de wereldmarkt invloed uitoefenen op de prijzen op deze markt en dus op de te betalen uitvoerrestituties, die uit de productieheffingen worden gefinancierd. Toestaan dat C-suiker wordt geproduceerd en uitgevoerd nog voordat de A- en B-quota zijn bereikt, kan het stelsel van autofinanciering dus destabiliseren.

44 Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat deze verordening ervan uitgaat dat bij de productie een chronologische volgorde in acht wordt genomen.

45 In deze omstandigheden heeft de Commissie in artikel 4 van verordening nr. 2630/81 terecht bepaald dat een uitvoercertificaat voor C-suiker slechts mag worden afgegeven nadat het bewijs is geleverd dat de A- en B-quota zijn geproduceerd.

46 Voor het overige verzet niets zich ertegen dat de gemeenschapswetgever, in de landbouwsector en om de doelstellingen van de GOM voor suiker te verwezenlijken, een bepaald quotastelsel verkiest boven een ander dat uitgaat van de door British Sugar gemaakte veronderstelling dat het winstbejag van de marktdeelnemers op zich de mogelijkheid biedt deze doelstellingen te bereiken.

47 De datum vanaf wanneer de ondernemingen C-suiker mogen uitvoeren, dat wil zeggen de datum waarop voor een bepaalde onderneming de totale productie de som van haar A- en B-quota overschrijdt, varieert weliswaar, met name naar gelang van de aan de onderneming toegekende quota. Anders dan British Sugar stelt, kan deze omstandigheid evenwel niet als discriminatie worden beschouwd. Zij is slechts het logische gevolg van de toekenning van quota met het in punt 41 van dit arrest genoemde doel.

48 Bijgevolg dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 24, lid 1, tweede alinea, sub c, van de basisverordening eist dat een onderneming daadwerkelijk een hoeveelheid suiker gelijk aan de som van de A- en B-quota heeft geproduceerd voordat zij suiker als C-suiker kan aanmerken.

De vijfde vraag

49 Met de vijfde vraag, die als tweede dient te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter te vernemen of het de bevoegde nationale instantie in de omstandigheden van het hoofdgeding verboden is een heffing op grond van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 op te leggen aan een onderneming wanneer zij deze onderneming niet binnen de in artikel 3, lid 2, van de verordening gestelde termijn van een dergelijke heffing in kennis heeft gesteld.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

50 British Sugar stelt dat de IBAP de heffing op grond van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 had moeten opleggen vóór 1 mei 1994, dat wil zeggen vóór 1 mei volgend op 1 januari van het jaar dat volgt op het einde van het betrokken verkoopseizoen, in casu 1992-1993. Volgens haar heeft de IBAP haar pas op 29 september 1994 meegedeeld dat zij van plan was op te treden tegen de uitvoer van suiker als C-suiker tijdens dit seizoen. Het betrokken bedrag werd pas op 6 november 1996 formeel gevorderd en deze vertraging valt geenszins te rechtvaardigen.

51 De regering van het Verenigd Koninkrijk erkent dat de heffing op grond van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 niet binnen de in artikel 3, lid 2, van deze verordening gestelde termijn is opgelegd, maar stelt dat de tijd die zij nodig heeft gehad om dit bedrag van British Sugar te vorderen, te wijten is aan de onderhandelingen om met de diensten van Customs & Excise een schikking te treffen en aan de noodzaak om er zich bij de Commissie van te vergewissen of deze heffing gegrond was en correct was berekend. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk wist British Sugar zeer goed dat, indien zij suiker als

C-suiker uitvoerde voordat haar productie de som van de A- en B-quota bereikte, haar een heffing van meerdere miljoenen GBP kon worden opgelegd wegens de afzet van C-suiker op de interne markt. Omdat de eenheid voor de coördinatie van de fraudebestrijding (hierna: „UCLAF-eenheid") de zaak onderzocht, heeft de Commissie geen standpunt willen innemen vóór juli 1996, dat wil zeggen vóórdat deze eenheid haar onderzoek had afgerond en haar verslag had opgesteld. De regering van het Verenigd Koninkrijk voegt hieraan toe dat zij vervolgens briefwisseling heeft gevoerd met de Commissie om zich ervan te vergewissen dat de IBAP het gevorderde bedrag correct had berekend.

52 Volgens de Commissie moet artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 aldus worden begrepen dat de lidstaten slechts binnen de hierin gestelde termijn moeten handelen voorzover zij kennis hebben van de betrokken onregelmatigheid.

Beoordeling door het Hof

53 Ter beantwoording van de vijfde vraag dienen een aantal kenmerken van de regeling inzake C-suiker in herinnering te worden gebracht.

54 In de eerste plaats mag C-suiker die niet naar het volgende verkoopseizoen is overgebracht, niet op de interne markt worden afgezet en moet hij dus vóór 1 januari volgend op het betrokken verkoopseizoen worden uitgevoerd.

55 In de tweede plaats moet volgens artikel 13 van de basisverordening voor alle uitvoer van suiker uit de Gemeenschap een uitvoercertificaat worden overgelegd, dat volgens artikel 4 van verordening nr. 2630/81 slechts mag worden afgegeven nadat de betrokken fabrikant aan de bevoegde nationale 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 fabrikant.

56 In de derde plaats wordt de hoeveelheid C-suiker waarvan de uitvoer buiten de Gemeenschap niet is bewezen, geacht in de Gemeenschap te zijn afgezet. In dit geval moet de betrokken lidstaat volgens artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 aan de fabrikanten die een heffing moeten betalen, vóór 1 mei volgende op 1 januari van het jaar dat volgt op het einde van het betrokken verkoopseizoen, het totale te betalen bedrag mededelen.

57 De in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 gestelde termijn is dwingend en er is in geen enkele uitzondering voorzien.

58 Het is evenwel niet uitgesloten dat overschrijding van een dergelijke termijn gerechtvaardigd is indien er zich onregelmatigheden hebben voorgedaan. De termijn van artikel 3, lid 2, van de verordening kan aldus worden overschreden wanneer de bevoegde nationale instantie niet precies op de hoogte is van de suikerproductie van een onderneming en die onwetendheid redelijkerwijs aan deze onderneming kan worden toegeschreven, omdat zij niet te goeder trouw heeft gehandeld en de toepasselijke bepalingen niet heeft nageleefd.

59 Het staat aan de nationale rechter de nodige vaststellingen ter zake te verrichten en hieraan eventueel consequenties te verbinden, rekening houdend met onder meer de mate waarin de bevoegde nationale instantie op de hoogte was van de betrokken situatie en de ijver die zij aan de dag heeft gelegd.

60 Aangaande de informatie waarover de bevoegde nationale instanties beschikken, dient erop te worden gewezen dat deze instanties volgens artikel 4 van verordening nr. 2630/81 moeten nagaan of aan de voorwaarden voor de toekenning van een uitvoercertificaat is voldaan. Zij moeten dus worden geacht

naar behoren en in detail over de productiecijfers te zijn ingelicht en over alle gegevens te beschikken die nodig zijn om te bepalen hoeveel suiker er is geproduceerd en uitgevoerd.

61 Om uit te maken of de overschrijding van de in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 gestelde termijn gerechtvaardigd kan zijn, moet de nationale rechter dus rekening houden met het feit dat de bevoegde nationale instanties moeten nagaan of de hoeveelheid waarvoor een uitvoercertificaat wordt gevraagd, daadwerkelijk boven de A- en B-quota is geproduceerd. De overschrijding van deze termijn is niet gerechtvaardigd indien de nationale instantie, zoals de verwijzende rechter in casu heeft vastgesteld, aan de hand van de gegevens waarover zij beschikte, kon vaststellen of de onderneming daadwerkelijk een hoeveelheid suiker gelijk aan de som van haar A- en B-quota had geproduceerd.

62 Deze uitlegging van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2670/81 wordt niet ontkracht door het argument van het Verenigd Koninkrijk dat een door UCLAF gevoerd onderzoek of de noodzaak om de op te leggen heffing in overleg met de Commissie vast te stellen, op zich een overschrijding van de in deze bepaling gestelde termijn kan rechtvaardigen. Het staat uitsluitend aan de bevoegde nationale instanties om het aangedragen bewijsmateriaal te beoordelen, te beslissen of een onderzoek dient te worden ingesteld en daar de nodige administratieve consequenties aan te verbinden.

63 Gelet op het voorgaande dient op de vijfde vraag te worden geantwoord dat de bevoegde nationale instantie een onderneming in beginsel geen heffing op grond van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 mag opleggen wanneer zij deze onderneming niet binnen de in artikel 3, lid 2, van deze verordening gestelde termijn van deze heffing in kennis heeft gesteld. Behoudens in geval van onachtzaamheid mag de bevoegde nationale instantie deze termijn overschrijden wanneer zij de suikerproductie van de onderneming niet in detail kende en die onwetendheid redelijkerwijs aan deze onderneming kan worden toegeschreven, omdat deze niet te goeder trouw heeft gehandeld en niet alle toepasselijke bepalingen heeft nageleefd.

De zesde vraag

64 Met de zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de nationale instantie, zonder de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 3665/87 of de algemene beginselen van gemeenschapsrecht te schenden, kan weigeren een aangifte ten uitvoer die is ingediend om uitvoerrestituties te verkrijgen en om de termijn voor het bewijs van de export te verlengen, met terugwerkende kracht te aanvaarden wanneer de onderneming, wegens het feit dat zij van deze instantie een uitvoercertificaat voor C-suiker had gevraagd en gekregen voor suiker die niet als zodanig kon worden aangemerkt, de uitvoerrestituties waarop zij recht zou hebben gehad indien de suiker als A- of B-suiker was uitgevoerd, niet heeft gevraagd en gekregen.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

65 British Sugar stelt dat, aangezien de suiker die zij van november 1992 tot januari 1993 heeft uitgevoerd, volgens de IBAP geen C-suiker, maar A- of B-suiker was, zij recht heeft op ongeveer 6 miljoen GBP aan uitvoerrestituties die zij ten tijde van de feiten had moeten krijgen voor de uitvoer van A- en B-suiker naar derde landen. Voorzover suiker met terugwerkende kracht als A-suiker en B-suiker mag worden geherkwalificeerd, moet het volgens haar ook mogelijk zijn een aangifte ten uitvoer met terugwerkende kracht te aanvaarden.

66 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie stellen dat in de omstandigheden van het hoofdgeding de bevoegde nationale instantie niet gerechtigd is om uitvoerrestituties te betalen of een aangifte ten uitvoer met terugwerkende kracht te aanvaarden. Een dergelijke aangifte moet vóór de uitvoer worden opgesteld. Het feit dat British Sugar de gemeenschapsregeling niet in acht heeft genomen, kan geen „overmacht" in de zin van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 3665/87 vormen. De Commissie voegt hieraan toe dat zonder een dergelijke voorafgaande aangifte het risico van fraude en misbruik aanzienlijk is.

Beoordeling door het Hof

67 Uit de tekst van artikel 4, leden 1 en 4, van verordening nr. 3665/87 blijkt duidelijk dat de uitvoerrestitutie slechts kan worden betaald indien de aangifte ten uitvoer is aanvaard en uiterlijk zestig dagen na deze aanvaarding is bewezen dat de suiker is uitgevoerd.

68 Volgens de negende overweging van de considerans van de basisverordening moeten de bevoegde nationale instanties in staat worden gesteld het verloop van het handelsverkeer met derde landen permanent te volgen om de ontwikkeling hiervan te kunnen beoordelen en eventueel de bij deze verordening voorgeschreven maatregelen te kunnen toepassen die deze ontwikkeling vereist. Daartoe is voorzien in de afgifte van certificaten. Bijgevolg kan een aangifte ten uitvoer niet meer worden aanvaard wanneer de uitvoer reeds achter de rug is, aangezien dit toezicht dan niet meer mogelijk is.

69 Verder dient te worden benadrukt dat het begrip overmacht in de zin van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 3665/87 ziet op abnormale, buiten toedoen van de exporteur ingetreden omstandigheden (zie in die zin arrest van 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Jurispr. blz. 1125, punt 23). Een vergissing van de exporteur met betrekking tot de indeling van de suiker vormt geen dergelijke omstandigheid.

70 Met zijn verwijzing naar de algemene beginselen van gemeenschapsrecht wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bevoegde nationale instanties op grond van deze beginselen in de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding verplicht zijn uitvoerrestituties te betalen.

71 Verordening nr. 3665/87 bepaalt onder welke voorwaarden uitvoerrestituties voor landbouwproducten kunnen worden betaald. Gelet op het antwoord op de eerste vraag is er geen enkele reden om aan te nemen dat het in een situatie als die welke door de verwijzende rechter is beschreven, gerechtvaardigd is deze voorwaarden buiten beschouwing te laten.

72 Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat in een situatie als die welke door de verwijzende rechter is beschreven, de weigering om uitvoerrestituties te betalen, geen schending van enig algemeen beginsel van gemeenschapsrecht oplevert.

73 Gelet op het voorgaande dient op de zesde vraag te worden geantwoord dat de bevoegde nationale instantie, zonder de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 3665/87 of de algemene beginselen van gemeenschapsrecht te schenden, kan weigeren om een aangifte ten uitvoer die is ingediend om uitvoerrestituties te verkrijgen en om de termijn voor het bewijs van de export te verlengen, met terugwerkende kracht te aanvaarden, wanneer de onderneming, wegens het feit dat zij van deze instantie een uitvoercertificaat voor C-suiker had gevraagd en gekregen voor suiker die niet als zodanig kon worden aangemerkt, de uitvoerrestituties waarop zij recht zou hebben gehad indien deze suiker als A- of B-suiker was uitgevoerd, niet heeft gevraagd en gekregen.

De tweede, de derde en de vierde vraag

74 Gelet op de antwoorden op de eerste, de vijfde en de zesde vraag behoeven de tweede, de derde en de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

75 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), bij beschikking van 26 februari 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 24, lid 1, tweede alinea, 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, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 305/91 van de Raad van 4 februari 1991, eist dat een onderneming daadwerkelijk een hoeveelheid suiker gelijk aan de som van de A- en B-quota heeft geproduceerd voordat zij suiker als C-suiker kan aanmerken.**

2) De bevoegde nationale instantie mag een onderneming in beginsel geen heffing opleggen op grond 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, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3559/91 van de Commissie van 6 december 1991, wanneer zij deze onderneming niet binnen de in artikel 3, lid 2, van deze verordening gestelde termijn van deze heffing in kennis heeft gesteld. Behoudens in geval van onachtzaamheid mag de bevoegde nationale instantie deze termijn overschrijden wanneer zij de suikerproductie van de onderneming niet in detail kende en die onwetendheid redelijkerwijs aan deze onderneming kan worden toegeschreven, omdat deze niet te goeder trouw heeft gehandeld en niet alle toepasselijke bepalingen heeft nageleefd.

3) De bevoegde nationale instantie kan, zonder de artikelen 3 en 4 van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten, of de algemene beginselen van gemeenschapsrecht te schenden, weigeren om een aangifte ten uitvoer die is ingediend om uitvoerrestituties te verkrijgen en om de termijn voor het bewijs van de export te verlengen, met terugwerkende kracht te aanvaarden, wanneer de onderneming, wegens het feit dat zij van deze instantie een uitvoercertificaat voor C-suiker had gevraagd en gekregen voor suiker die niet als zodanig kon worden aangemerkt, de uitvoerrestituties waarop zij recht zou hebben gehad indien deze suiker als A- of B-suiker was uitgevoerd, niet heeft gevraagd en gekregen.

Macken Colneric Gulmann

Puissochet Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 januari 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

F. Macken