

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 16. maj 2006¹

I — Indledende bemærkninger

1. Denne præjudicielle anmodning² vedrører gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker³ og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren⁴. Det drejer sig navnlig om, hvorvidt den manglende mulighed for restitution af eller fritagelse for afgifter på C-sukker er forenelig med billighedsprincippet.

II — Retsforskrifter

2. I denne sag er bestemmelser inden for markedsordningsretten og toldretten af relevans.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Jf. den parallelle appelsag, sag C-68/05 P, Koninklijke Coöperatie Cosun mod Kommissionen.

3 — EFT L 177, s. 4.

4 — EFT L 262, s. 14.

A — Markedsordningen for sukker

3. De retsregler om fælles markedsordninger, der skal anvendes i denne sag, vedrører en forordning udstedt af Rådet og den dertil hørende gennemførelsesforordning udstedt af Kommissionen.

1. Forordning nr. 1785/81

4. Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker, som i mellemtiden er ophævet, regulerede fremstilling, indførsel og udførsel af sukker. Systemet med producentkvoter tjente til at garantere producenterne fællesskabspriser og afsætning af deres produkt.

5. Artikel 24 i forordning nr. 1785/81 fastlagde for hver enkelt medlemsstat de basiskvoter for A- og B-sukker for hvert produktionsår, som hver medlemsstat tildeler de producenter, der er etableret på deres område. De mængder, der ligger ud over den tildelte kvote, gælder som C-sukker.

6. For C-sukkers vedkommende findes der hverken prisstøtte eller eksportrestitutioner. I henhold til artikel 26, stk. 1 må C-sukker, der ikke er blevet overført til det efterfølgende produktionsår, heller ikke afsættes inden for Fællesskabet, men skal eksporteres.

7. Der skulle udstedes gennemførelsesbestemmelser efter den i artikel 41 foreskrevne procedure.

2. Forordning nr. 2670/81

8. De nærmere regler for gennemførelsen vedrørende C-sukker fastlagdes ved Kommissionens forordning nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren.

9. Artikel 1 indeholder bestemmelser om eksport ud af Fællesskabet. Stk. 1 i denne artikel i den affattelse, der er relevant her⁵, bestemmer:

»Udførsel som omhandlet i artikel 26, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1785/81 anses for at have fundet sted, hvis:

5 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3892/88 af 14.12.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 2670/81 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren, EFT L 346 af 15.12.1988, s. 29.

a) C-sukkeret eller C-isoglucosen er blevet udført fra den medlemsstat, på hvis område fremstillingen har fundet sted

b) den pågældende udførselsangivelse er blevet godkendt af den i litra a) omhandlede medlemsstat inden den 1. januar efter udløbet af det produktionsår, hvor C-sukkeret eller C-isoglucosen er fremstillet

c) C-sukkeret eller C-isoglucosen eller en tilsvarende mængde som omhandlet i artikel 2, stk. 3, har forladt Fællesskabets toldområde senest 60 dage efter den i litra b) nævnte 1. januar

d) produktet er blevet udført fra den i litra a) omhandlede medlemsstat uden restitution eller afgift som hvidt sukker eller ikke-denatureret råsukker eller som sirup fremstillet på et produktionstrin, der ligger forud for fremstillingen af sukker i fast form, henhørende under KN-kode 1702 60 90 og 1702 90 90 eller som uforarbejdet isoglucose.

Bortset fra tilfælde af force majeure anses den pågældende mængde C-sukker eller C-isoglucose for at være afsat på det indre marked, hvis ikke samtlige betingelser i første afsnit er opfyldt.

I tilfælde af force majeure træffer det kompetente organ i den medlemsstat, på hvis område C-sukkeret eller C-isoglucosen er blevet fremstillet, de nødvendige foranstaltninger på baggrund af de omstændigheder, den pågældende har påberåbt sig«.

— 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

10. Artikel 2 fastlægger de nærmere regler for fremlæggelse af bevis for, at de i artikel 1, stk. 1, fastsatte betingelser er opfyldt.

og

— 1 ECU

11. Artikel 3 bestemmer, hvilke afgifter der skal opkræves som sanktion i tilfælde af, at der er afsat mængder på det interne marked. Artiklen lyder i uddrag i den her relevante affattelse⁶:

[...]

»1. 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:

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

Fabrikanterne betaler dette samlede beløb inden den 20. marts samme år.

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

3. Dersom vedkommende organ imidlertid i medfør af 2, stk. 3, andet afsnit, har forlænget den frist, inden for hvilken beviset skal føres, erstattes de i stk. 2 omhandlede datoer med

6 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3559/91 af 6.12.1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 2670/81 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren, EFT L 336, s. 26.

datoer, som fastsættes af vedkommende organ på grundlag af den indrømmende forlængelse.

eller eksportafgifter⁷ lyder i den her relevante affattelse⁸:

4. For de mængder C-sukker og C-isoglucose, som inden udførslen er blevet destrueret eller beskadiget uden at kunne genindvindes, opkræves det i stk. 1 omhandlede tilsvarende beløb ikke i de tilfælde, der af vedkommende organ i den pågældende medlemsstat anerkendes som tilfælde af force majeure.«

»Godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter kan indrømmes, når der foreligger andre særlige forhold end dem, der er omhandlet i afdeling A til D, og der ikke er begået urigtigheder eller åbenlys forsømmelse af den berettigede.

B — Toldlovgivning

Det fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 25, i hvilke situationer første afsnit kan bringes i anvendelse, og hvilke procedureregler der skal følges med henblik herpå. Der kan stilles særlige betingelser for godtgørelsen eller fritagelsen.«

12. Inden for toldlovgivningen skal der henvises til en forordning udstedt af Rådet og den dertil hørende gennemførelsesforordning udstedt Kommissionen, som begge i mellemtiden er blevet ophævet.

14. Som importafgifter anses ifølge artikel 1, stk. 2, litra a):

1. Forordning (EØF) nr. 1430/79

»told og afgifter med tilsvarende virkning samt landbrugsafgifter og andre afgifter ved indførsel, der er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik eller i de særlige ordninger, der i henhold til traktatens artikel 235 anvendes på visse varer, som er

13. Artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import-

7 — EFT L 175, s. 1.

8 — Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86 af 7.10.1986 om ændring af forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter, EFT L 286, s. 1.

frembragt ved forarbejdning af landbrugsprodukter«.

15. Artikel 14 bestemmer bl.a., at artikel 13 finder tilsvarende anvendelse for godtgørelse af eller fritagelse for eksportafgifter.

16. Som eksportafgifter anses ifølge artikel 1, stk. 2, litra b):

»Landbrugsafgifter og andre afgifter ved udførsel, der er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik eller i de særlige ordninger, der i henhold til traktatens artikel 235 anvendes på visse varer, som er frembragt ved forarbejdning af landbrugsprodukter«.

2. Forordning (EØF) nr. 3799/86

17. Gennemførelsesbestemmelserne blev fastlagt ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 af 12. december 1986 om gennemførelsesbestemmelserne til

artikel 4a, 6a, 11a og 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter⁹. Artikel 4 heri fastsætter de særlige forhold, af hvilke det fremgår, at den berettigede hverken har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenlys forsømmelse. Dette gælder med forbehold af yderligere faktiske omstændigheder, som skal bedømmes fra sag til sag ved beslutning truffet af Kommissionen efter den i artikel 6 til 10 fastsatte procedure.

III — Faktiske omstændigheder, retshandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18. Koninklijke Coöperatie Cosun (herefter »Cosun«), som driver en sukkerproducerende virksomhed, fremstillede i produktionsåret 1992/1993 mere sukker end den A-kvot og B-kvot, der var tildelt virksomheden. Et datterselskab af Cosun solgte nogle partier sukker videre til eksport til andre virksomheder i Kroatien, Slovenien og Marokko.

19. Cosun blev i 1994 pålagt at betale en afgift. Den 19. juni 1995 blev der truffet afgørelse af Hoofdproduktschap Akkerbouwproducten (offentligretlig erhvervsorganisation for landbrugsvarer, herefter »HPA«).

⁹ — EFT L 352, s. 19.

20. I august 2001 anmodede Kongeriget Nederlandene Kommissionen om fritagelse for den opkrævede afgift. Den 2. maj 2002 afviste Kommissionen denne anmodning.

21. Cosun anlagde annullationssøgsmål ved Retten i Første Instans. Ved dom af 7. december 2004 i sagen T-240/02 frifandt Retten Kommissionen.

22. Ved siden heraf indgav Cosun den 18. juli 1995 en stævning til College van Beroep voor het bedrijfsleven (herefter »CBB«) mod Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vedrørende HPA's afgørelse. CBB har udsat sagen, indtil der er afsagt dom i sagen De Haan¹⁰.

23. CBB har især forkastet Cosuns anbringende om, at der foreligger et tilfælde af force majeure. Der foreligger ingen usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder her, idet en kontrahents manglende opfyldelse af forpligtelser udgør en velkendt kommerciel risiko.

24. Med hensyn til Cosuns tilkendegivelse af, at der foreligger en særlig omstændighed, som retfærdiggør en fritagelse i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1430/79, og at Kommissionen med urette har afvist ansøgningen, gjorde CBB gældende, at den ikke anså det for nødvendigt at tage stilling til gyldigheden af Kommissionens afgørelse.

25. Imidlertid har der rejst sig følgende spørgsmål for CBB: Såfremt muligheden for fritagelse for afgifter på C-sukker ikke gælder, medfører den omstændighed, at der i markedsordningen for sukker mangler retsgrundlag for fritagelse for disse afgifter, at forordning nr. 1785/81 og forordning nr. 2670/81 bliver ugyldige? Hvis bestemmelserne er ugyldige, kan det medføre, at der ikke er hjemmel for afgifterne. For at afklare, om forordningerne er gyldige, og konsekvenserne i tilfælde af, at de er ugyldige, forelagde CBB ved kendelse af 9. juni 2004 Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Såfremt muligheden for at give fritagelse i henhold til artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1430/79, som nu er afløst af EF-toldkodeksens artikel 239, ikke finder anvendelse på afgifter på C-sukker som de i sagen omhandlede, er Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker og Kommissionens forordning

¹⁰ — Dom af 7.9.1999, sag C-61/98, De Haan, Sml. I, s. 5003.

(EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren da helt eller delvist ugyldige i betragtning af, at der ikke er mulighed for godtgørelse af eller fritagelse for afgiften på C-sukker af en række billighedsgrunde?

dicielle spørgsmål kun skal besvares, såfremt den antagelse, de hviler på, nemlig at muligheden for fritagelse i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1430/79 ikke kan anvendes på C-sukker, er korrekt.

- 2) I bekræftende fald, er den lovbestemte pligt til at betale afgiften på C-sukker bortfaldet, eller kan den pågældende medlemsstats kompetente myndighed og/eller Kommissionen beslutte at undlade at opkræve afgift for nogle partier C-sukker i henhold til artikel 3 i forordning (EØF) nr. 2670/81, når den afgiftspligtige person ikke kan foreholdes nogen urigtighed eller forsømmelse, der kan have bidraget til, at den af ham påtænkte udførsel af disse partier ikke har fundet sted, og denne afgiftspligtige person af hensyn til en undersøgelse foretaget af de nationale myndigheder af overtrædelser og uregelmæssigheder ikke er blevet underrettet om denne undersøgelse?»

27. I den forbindelse har Cosun og Minister van Landbouw, Natur en Voedselkwaliteit anført, at artikel 13 i forordning nr. 1430/79 kan anvendes på afgifter på C-sukker.

28. Kommissionen har derimod anført, at den almindelige billighedsklausul i artikel 13 i forordning nr. 1430/79 ikke udgør noget almindeligt retsprincip inden for fællesskabsretten og kun finder anvendelse i forbindelse med Fællesskabets toldlovgivning, således at den antagelse spørgsmålene hviler på, er korrekt.

A — *Det første spørgsmål*

IV — De præjudicielle spørgsmål

26. Indledningsvis har Cosun, Rådet og Kommissionen gjort gældende, at de præju-

29. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om forordning nr. 1785/81 og forordning nr. 2670/81 er ugyldige. Som kriterium for en vurdering af gyldigheden anfører den forelæggende ret kun »billighedsgrunde« Der nævnes ingen andre bedømmelseskriterier. Med hensyn til

foreneligheden med proportionalitetsprincippet fastholder den nationale ret i sin forelæggelseskendelse udtrykkeligt, at der ikke foreligger nogen tilsidesættelse af dette princip. Det er således helt bevidst, at der ikke stilles spørgsmål om foreneligheden med proportionalitetsprincippet.

hedsgrunde. Følgelig er forordning nr. 2670/81 gyldig. Subsidiært gøres det gældende, såfremt Domstolen ikke følger den af Cosun foreslåede fortolkning af artikel 3 i forordning nr. 2670/81, at forordningen er ugyldig, idet den strider mod principperne om lighed, ligeberettigelse, billighed og retssikkerhed.

30. Det følger heraf, at også genstanden for denne sag om præjudiciel anmodning herved indskrænkes tilsvarende og derfor alene skal bedømmes i lyset af det almindelige retsprincip om billighed.

1. Parternes anbringender

31. Med hensyn til forordning nr. 1785/81 har Cosun fastslået, at forordningen ikke stiller nogen formelle betingelser for opkrævning af afgifter på C-sukker, men overlader Kommissionen at udstede bestemmelser herom i henhold til artikel 26 og 41. Derfor kan forordningen under ingen omstændigheder være ugyldig.

32. Hvad angår forordning nr. 2670/81 har Cosun først og fremmest lagt til grund, at den skal fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de almindelige retsprincipper. Heraf følger, at artikel 3 i denne forordning skal fortolkes således, at den giver de kompetente nationale myndigheder mulighed for under bestemte forhold, som f.eks. i hovedsagen, at bevilge fritagelse af billig-

33. Ministeren og den nederlandske regering er af den opfattelse, at det C-sukker, der forhandles i fællesmarkedet befinder sig i samme situation som sukker, der importeres fra tredjelande, og at disse to kategorier sukker derfor skal behandles ens. Det er derfor i strid med lighedsprincippet, at en importør af sukker fra tredjelande, som befinder sig i en særlig situation med hensyn til anvendelsen af artikel 13 i forordning nr. 1430/79, på grundlag af denne bestemmelse kan opnå afgiftsfritagelse, mens denne mulighed ikke består for en producent af C-sukker, der befinder sig i samme særlige situation.

34. Den nederlandske regering har anført, at det er fast retspraksis¹¹, at huller i lovgivningen i enkelte tilfælde kan afhjælpes ved en analog anvendelse af fællesskabsretten, når dette er påkrævet for at opfylde en generel fællesskabsretlig grundsætning. Denne praksis kan anvendes i denne sag,

¹¹ — Se f.eks. dom af 12.12.1985, sag 165/84, Krohn, Sml. s. 3997, præmis 13 f.

hvoraf følger, at artikel 13 i forordning nr. 1430/79 skal anvendes analogt på afgifter på C-sukker.

35. Hvis Domstolen ikke vil anerkende en sådan analog anvendelse, er ministeren og den nederlandske regering af den opfattelse, at den manglende mulighed for fritagelse for afgifter på C-sukker må medføre, at forordning nr. 1785/81 og nr. 2670/81 i enkelte tilfælde og af billighedsgrunde er delvist ugyldige, da denne mangel strider mod lighedsprincippet.

36. Rådet har først og fremmest anført, at det forhold, at der i bestemmelserne i den fælles markedsordning for sukker ikke findes nogen tilsvarende billighedsklausul som den, der indeholdes i toldbestemmelserne og i artikel 13 i forordning nr. 1430/79, ikke strider mod lighedsprincippet. Toldbestemmelserne og bestemmelserne vedrørende sukker vedrører to vidt forskellige områder, og de undtagelser, de indeholder eller ikke indeholder, vedrører vidt forskellige forpligtelser i helt forskellige retlige sammenhænge.

37. Det følger endvidere af Domstolens praksis¹², at fællesskabslovgiver ikke er for-

pligtet til at give hjemmel til afgiftsfritagelse af billighedsgrunde, og at han efter eget skøn kan beslutte at indføre en sådan mulighed på et bestemt område. For så vidt den fælles markedsordning for sukker i vidt omfang finansieres ved bidrag fra erhvervsdrivende, ville muligheden for en fritagelse for afgiften på C-sukker have alvorlige konsekvenser, idet den ville være et incitament til at producere mere og mere sukker uden for kvoterne. Fællesskabslovgivers beslutning om ikke at indføre nogen procedure for afgiftsfritagelse, sådan som den eksisterer for toldafgifter, forekommer da også begrundet.

38. Subsidiært har Rådet anført, at såfremt den manglende mulighed for afgiftsfritagelse strider mod ligeberettigelsesprincippet, er det kun Kommissionens forordning nr. 2670/81, der er ugyldig, idet Rådet havde pålagt Kommissionen at udstede regler om afgifter på C-sukker.

39. Kommissionen har fremført det argument, at hverken Domstolen eller Retten har anerkendt noget almindeligt retsprincip, der tillader at påberåbe sig en tilsidesættelse af billighedsprincippet, når de regler, der skal anvendes, ikke udtrykkeligt giver hjemmel til fritagelse for afgifter på C-sukker af billighedsgrunde. Forordning nr. 1785/81 og nr. 2670/81 kan ikke være ugyldige, blot

12 — Dom af 28.6.1977, sag 118/76, Balkan-Import-Export, Sml. s. 1177.

fordi de ikke udtrykkeligt indeholder hjemmel til en sådan fritagelse.

begrænsning af produktionen i fare. Efter Kommissionens opfattelse ville kvoteordningerne i den fælles markedsordning bringes i fare, hvis en producent i en sag som denne kan opnå afgiftsfritagelse af billighedsgrunde.

40. Kommissionen har tilføjet, at selv om den skulle beslutte i hvert enkelt tilfælde at undersøge grunden til en påstået tilsidesættelse af billighedsprincippet, ville den drage den konklusion, at den afgift, som Cosun skal betale i denne sag, ikke er i strid med billighedsprincippet.

2. Vurdering

41. For det første har Domstolen nemlig allerede fastslået, at afgifter på C-sukker, som er blevet pålagt på grund af manglende opfyldelse af toldformaliteterne, ikke krænker proportionalitetsprincippet, idet disse formaliteter er nødvendige for at undgå uønskede indvirkninger på den fælles markedsordning for sukker¹³. De samme betragtninger er relevante, når man undersøger, om billighedsprincippet er blevet tilsidesat ved pålæggelse af en afgift.

43. Indledningsvis er der visse punkter, der bør præciseres. I den problematik, der interesserer mig her, må der således sondres mellem forskellige aspekter i forbindelse med begrebet billighed.

42. For det andet følger det af dommen i Peter-sagen¹⁴, at en eventuel anvendelse af billighedsprincippet inden for den fælles landbrugspolitik under ingen omstændigheder må gøre det umuligt i praksis at gennemføre det pågældende fællesskabssystem, f.eks. ved at bringe kvoteordningen til

44. I princippet skal følgende retlige fænomener holdes ude fra hinanden. For det første skal der med hensyn til billighedsprincippet sondres mellem, om der er tale om et nationalt eller et fællesskabsretligt princip. På medlemsstatsplan drejer det sig om spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsretten kan acceptere anvendelsen af et nationalt retsprincip om billighed.

45. For det andet må der på fællesskabsretligt plan sondres mellem på den ene side udtrykkelige bestemmelser, der vedrører billighed, og som bl.a. indeholdes i markedsordningsregler, og på den anden side et almindeligt princip om billighed.

13 — Dom af 29.1.1998, sag C-161/96, Südzucker Mannheim, Sml. I, s. 281, præmis 42 f., og af 19.2.2004, sag C-329/01, British Sugar II, Sml. I, s. 1899, præmis 46 og 48.

14 — Dom af 27.5.1993, sag C-290/91, Peter, Sml. I, s. 2981.

46. I denne sag har visse parter henvist til en fællesskabsretlig forpligtelse til af billighedsgrunde at anvende artikel 13 i forordning nr. 1430/79 analogt. Strengt taget drejer det sig her om anvendeligheden af en udtrykkelig bestemmelse vedrørende billighed. Dette er imidlertid genstand for den parallelle retssag i sag C-68/05 P, derimod ikke for denne sag.

47. I denne sag drejer det sig blot om, hvorvidt bestemmelser i den afledte fællesskabsret opfylder det almindelige retsprincip om billighed. Men forinden må det naturligvis undersøges, om fællesskabsretten overhovedet anerkender et sådant princip.

48. Hvad angår det kriterium, der skal anvendes i sagen, begrænser denne sag sig, som allerede anført, til det almindelige retsprincip om billighed og vedrører f.eks. ikke også andre principper, såsom ligheds- og proportionalitetsprincippet.

49. Dette indebærer, at størstedelen af den praksis ved Domstolen, som parterne har anført, i det følgende kun skal behandles nærmere i det omfang, der kan udledes noget heraf til belysning af det retsspørgsmål, der er relevant her. Dermed træder den retspraksis, der vedrører andre aspekter, i baggrunden. Dette gælder navnlig for dommen i Peter-sagen, som drejer sig om, hvorvidt det er tilladt at anvende en *national* bestemmelse om billighed. I denne dom

fastslog Domstolen, at fællesskabsretten på visse betingelser ikke er til hinder for anvendelsen af en national forskrift, som i visse tilfælde giver de nationale myndigheder beføjelse til af personlige billighedsgrunde at undlade at opkræve afgift¹⁵.

50. I det følgende skal jeg altså først undersøge, om der gælder et almindeligt retsprincip om billighed i fællesskabsretten.

51. Jeg skal først henvise til Domstolens praksis, ifølge hvilken fællesskabsretten ikke rummer noget retsgrundlag for afgiftsfritagelse af billighedsgrunde¹⁶.

52. I dommen i sagen Hoche præciserede Domstolen denne praksis, idet den fastslog, at Domstolen har afvist, at der gælder et generelt fællesskabsretligt princip vedrørende objektiv ubillighed¹⁷. Endvidere fastslog Domstolen i samme dom, at anvendelsen af en bestemmelse i en forordning ikke kan suspenderes af billighedsgrunde i et konkret tilfælde¹⁸.

15 — Peter-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 11 og 17.

16 — Balkan-Import-Export-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 8 og 10, og dom af 14.11.1985, sag 299/84, Neumann, Sml. s. 3663, præmis 24.

17 — Dom af 28.6.1990, sag C-174/89, Hoche, Sml. I, s. 2681, præmis 31.

18 — Hoche-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 36.

53. Af denne retspraksis kan der imidlertid udledes yderligere præciseringer. Således har Domstolen udtalt sig imod anerkendelsen af et almindeligt billighedsprincip, da et sådant ville kunne forhindre fællesskabsbestemmelserne i at få fuld virkning i medlemsstaterne og ville gøre indgreb i det grundlæggende princip om fællesskabsrettens ensartede anvendelse i hele Fællesskabet¹⁹.

54. I dommene i sagerne Neumann og Hoche fastslog Domstolen desuden, at fællesskabsretten ikke indeholder nogen almindelig retsgrundsætning, hvorefter en gældende fællesskabsbestemmelse ikke må bringes i anvendelse af en national myndighed, når bestemmelsen for den berørte medfører særligt alvorlige følger, som fællesskabslovgiver klart ville have forsøgt at undgå, såfremt man ved udstedelsen af bestemmelsen havde forudset dette tilfælde²⁰.

55. Jeg skal ikke fortie, at retspraksis også indeholder belæg for det modsatte. Således fastslog Domstolen i sagen First City Trading, at »almindelige fællesskabsretlige principper, navnlig force majeure-princippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet eller *rimelighedsbetragtninger* ikke [indebærer], at eksportører under de af den forelæggende ret beskrevne omstændigheder skal

kunne beholde hele eller en del af de forskudsvis udbetalte eksportrestitutionser«²¹.

56. Af denne nyere dom kan man udlede, at Domstolen i dag accepterer et almindeligt retsprincip om billighed. Imidlertid skaffer en anden passage i samme dom klarhed, for så vidt Domstolen her udtaler, at »*fællesskabsbestemmelserne ikke kan fraviges ud fra rimelighedsbetragtninger*, medmindre det følger af bestemmelserne, eller såfremt bestemmelserne erklæres ugyldige«²².

57. Af den ovenstående undersøgelse af Domstolens tidligere praksis fremgår altså, at praksis ikke har anerkendt et almindeligt retsprincip om billighed.

58. I mangel af Domstolens anerkendelse af et almindeligt retsprincip om billighed kan man da kunne udlede gyldigheden af et sådant retsprincip af medlemsstaternes retsordener.

59. Allerede en enkel gennemgang af de nationale retsordener viser, at der ikke i alle medlemsstater gælder et retsprincip om

19 — Neumann-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 25.

20 — Neumann-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 33, og Hoche-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 31.

21 — Dom af 29.9.1998, sag C-263/97, First City Trading, Sml. I, s. 5537, præmis 62, min fremhævelse.

22 — First City Trading-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 48, min fremhævelse.

billighed. Ganske vist er det ikke tvingende nødvendigt, at princippet anerkendes i samtlige medlemsstater, men det må i det mindste kræves, at det anerkendes på de sagsområder, der er afgørende i denne sag, og som kan henregnes under offentlig erhvervsret. At enkelte nationale bestemmelser udtrykkeligt tillader fritagelse for eller godtgørelse af afgifter af billighedsgrunde, er ikke tilstrækkeligt. Man kan nemlig ikke alene heraf slutte, at der i den pågældende medlemsstat gælder et tilsvarende princip.

60. Det er fremgået af gennemgangen af retspraksis, at der ikke gælder noget almindeligt billighedsprincip inden for fællesskabsretten. Eftersom der altså ikke foreligger noget kriterium for undersøgelsen heraf, bliver den logiske følge, at også undersøgelsen af foreneligheden af de forordninger, der er genstand i sagen, må bortfalde.

61. Det første spørgsmål må derfor besvares med, at forordning nr. 1785/81 og nr. 2670/81 er med hensyn til den manglende mulighed for at restituere eller fritage for afgift på C-sukker hverken helt eller delvist ugyldige af billighedsgrunde som følge af, at muligheden for fritagelse i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1430/79 — nu afløst af EF-toldkodeksens artikel 239 — ikke gælder for afgifter på C-sukker som dem, der er omhandlet i denne sag.

B — *Det andet spørgsmål*

1. Parternes anbringender

62. Cosun har gjort gældende, at hvis Domstolen besvarer det første spørgsmål således, at forordning nr. 2670/81 og især dennes artikel 3 er ugyldig, eftersom der ikke er fastsat nogen mulighed for afgiftsfritagelse af billighedsgrunde, skal CBB fastslå, at der ikke findes noget retsgrundlag, der giver HPA hjemmel til at kræve betaling af de omtvistede beløb. Subsidiært påstås det, at Domstolen skal træffe afgørelse om, at Kommissionen i analogi til bestemmelserne i artikel 233 EF med tilbagevirkende kraft indfører muligheden i forordning nr. 2670/81 for at bevilge fritagelse af billighedsgrunde i en sag som den foreliggende.

63. Ministeren har fremført, at de kompetente nederlandske myndigheder og/eller Kommissionen kun er berettiget til at udelukke de suktermængder fra afgifterne, som Cosun havde overdraget sine kontrahenter til eksport, efter at de nederlandske myndigheder var blevet bekendt med undersøgelsen.

64. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at såfremt Domstolen erklærer forordning nr. 1785/81 og nr. 2670/81 for delvist ugyldige, må kun de suktermængder

ikke pålægges afgift, som heller ikke ville være blevet pålagt afgift, hvis den afgiftspligtige straks ved begyndelsen af en international undersøgelse var blevet gjort bekendt med, at der muligvis forelå bedrageriske handlinger.

2. Vurdering

66. Det andet spørgsmål er kun stillet, såfremt svaret på det første spørgsmål skulle blive, at forordning nr. 1785/81 og nr. 2670/81 er helt eller delvist ugyldige.

65. Rådet og Kommissionen har ikke udtalt sig om det andet spørgsmål.

67. Da resultatet af undersøgelsen i forbindelse med det første spørgsmål blev, at ingen af de to forordninger er ugyldige på grund af tilsidesættelse af billighedsprincippet, er det uforholdsmæssigt at besvare det andet spørgsmål.

V — Forslag til afgørelse

68. Herefter skal jeg foreslå Domstolen at besvare de forelagte spørgsmål således:

»Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 af 14. september 1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren sammenholdt er med hensyn til den manglende mulighed for at restituere eller fritage for afgift på C-sukker hverken helt eller delvist ugyldige af billighedsgrunde som følge af, at muligheden for fritagelse i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1430/79 — nu afløst af EF-toldkodeksens artikel 239 — ikke gælder for afgifter på C-sukker som dem, der er omhandlet i denne sag.«