Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 28. Januar 2016[1]

Rechtssache C-96/15

Saint Louis Sucre, Rechtsnachfolgerin der Saint Louis Sucre SNC
gegen
Directeur général des douanes et droits indirects

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal de grande instance de Nanterre [Regionalgericht Nanterre, Frankreich])

„Produktionsabgaben im Zuckersektor — Berechnungsmethode — Übertragung am Ende des Wirtschaftsjahrs gelagerter Mengen — Behandlung bei Auslaufen der Produktionsabgaben — Anspruch auf Erstattung — Ungerechtfertigte Bereicherung — Unternehmerische Freiheit“

1. Der Gerichtshof hatte – insbesondere in seinen Urteilen Jülich I[2] und Jülich II[3] – bereits Gelegenheit zur Auslegung der komplexen Regelungen für die Berechnung der der Finanzierung der Ausfuhrerstattungen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker für die Wirtschaftsjahre 2001/02 bis 2005/06 dienenden Produktionsabgaben. In diesen Wirtschaftsjahren konnten Erzeuger[4] bestimmte gelagerte Mengen von einem Jahr auf das nächste übertragen. Ab dem Wirtschaftsjahr 2006/07, das am 1. Juli 2006 begann, wurde die gemeinsame Marktorganisation reformiert, und die direkte Verbindung zwischen der Finanzierung der Ausfuhrerstattungen und den Produktionsabgaben fiel weg. Der Gerichtshof wird nun in einem Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal de grande instance de Nanterre (Regionalgericht Nanterre, Frankreich) um Entscheidung der Frage ersucht, wie die Produktionsabgaben auf am 30. Juni 2006 gelagerte Mengen anzuwenden sind, die in den Urteilen Jülich I und Jülich II weder aufgeworfen noch erörtert wurde.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Zuckerfabrik Jülich (C-5/06 und C-23/06 bis C-36/06, EU:C:2008:260).

3 — Zuckerfabrik Jülich u. a. (C-113/10, C-147/10 und C-234/10, EU:C:2012:591).

4 — Dieser Begriff wird in den Rechtsvorschriften teils für Roherzeuger in Abgrenzung zu Herstellern und teils gleichbedeutend mit Herstellern verwendet. Ich verwende im Folgenden den Begriff „Erzeuger“ als allgemeinen Begriff, sofern nicht der Begriff „Hersteller“ in angeführtem Text zu verwenden ist.

Rechtlicher Rahmen

Überblick

2. Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker wurde 1967 eingeführt [5] und nachfolgend mehrfach angepasst, geändert oder reformiert, vor dem in der vorliegenden Rechtssache maßgeblichen Zeitpunkt zuletzt durch die Verordnung Nr. 1785/81 [6] und die Verordnung Nr. 2038/99 [7].

3. Zum maßgeblichen Zeitpunkt war sie durch die Verordnung Nr. 1260/2001 [8] geregelt, mit deren Erlass sowohl Entwicklungen Rechnung getragen als auch Verpflichtungen entsprochen werden sollte, die sich aus den im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkünften ergaben. Das Übereinkommen über die Landwirtschaft sah insbesondere vor, dass die in der Gemeinschaft gewährte Stützung der Ausfuhr vor allem bei Zucker, für den die Garantie der Erzeugungsquoten galt, sowohl in Bezug auf die Mengen als auch in Bezug auf die Finanzmittel während einer Übergangszeit von den Wirtschaftsjahren 2001/02 bis 2005/06 schrittweise abgebaut werden sollte [9].

4. Die Regelung nach dieser Verordnung sah, ganz allgemein beschrieben, drei Erzeugungsgruppen vor, die als A-, B- bzw. C-Zucker bezeichnet wurden. Für A-Zucker galt eine Quote, die im Prinzip der Binnenmarktnachfrage entsprach. Für B-Zucker galt eine andere Quote. Die Erzeugung im Rahmen der A- und B-Quoten konnte entweder auf dem Binnenmarkt verkauft werden (wo für sie künstlich hohe Preise gewährt wurden, die durch einen Interventionsmechanismus aufrechterhalten wurden) oder nach Drittländern ausgeführt werden, wobei hierfür Ausfuhrerstattungen gewährt wurden, die die Differenz zwischen dem Binnenmarktpreis und den erheblichen niedrigeren Weltmarktpreisen ausgleichen sollten. Das Erstattungssystem sollte selbstfinanzierend sein, indem es durch eine Grundabgabe auf die A- und B-Erzeugung von bis zu 2 % des Interventionspreises, gegebenenfalls ergänzt um eine weitere Abgabe (von bis zu 37,5 % dieses Preises) allein auf die B-Erzeugung, finanziert wurde. Die außerhalb dieser Quoten erfolgende Erzeugung wurde als C-Zucker bezeichnet. Sie durfte im betreffenden Wirtschaftsjahr in der Gemeinschaft nicht vermarktet werden, sondern konnte entweder ohne Gewährung von Erstattungen (bzw. Erhebung von Abgaben) ausgeführt oder auf Lager auf das folgende Wirtschaftsjahr übertragen werden, um dann auf die dem Erzeuger zugeteilten A- und B-Quoten angerechnet zu werden.

5. Durchführungsbestimmungen für die Verordnung Nr. 1260/2001 wurden mit der Verordnung Nr. 314/2002 [10] festgelegt.

5 — Verordnung Nr. 44/67/EWG des Rates vom 21. Februar 1967 über einzelne Maßnahmen zur gemeinsamen Marktorganisation für Zucker für das Wirtschaftsjahr 1967/1968 (ABl. 1967, Nr. 40, S. 597).

6 — Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 177, S. 4).

7 — Verordnung (EG) Nr. 2038/1999 des Rates vom 13. September 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 252, S. 1), die die Verordnung Nr. 1785/81 aufhob und ersetzte und ihrerseits durch die Verordnung Nr. 1260/2001 aufgehoben und ersetzt wurde.

8 — Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 178, S. 1). Die Zuckerproduktion umfasst Zucker, Isoglucose und Inulinsirup. Da die letzteren beiden Produkte nur einen sehr geringfügigen Marktanteil aufweisen und hier nicht relevant sind, werde ich andere Produkte als Zucker im Weiteren nicht mehr erwähnen.

9 — Siehe die Erwägungsgründe 9 und 10 der Verordnung Nr. 1260/2001.

10 — Verordnung (EG) Nr. 314/2002 der Kommission vom 20. Februar 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Quotenregelung im Zuckersektor (ABl. L 50, S. 40), in der insbesondere durch die Verordnung (EG) Nr. 1140/2003 der Kommission vom 27. Juni 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 779/96 mit Durchführungsbestimmungen hinsichtlich der Mitteilungen sowie der Verordnung (EG) Nr. 314/2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Quotenregelung im Zuckersektor (ABl. L 160, S. 33) geänderten Fassung.

6. Im Jahr 2005 verpflichtete eine WTO-Entscheidung [11] die Union, die Ausfuhr subventionierten Weißzuckers gegenüber dem früheren jährlichen Durchschnitt von 6,5 Mio. Tonnen auf 1,37 Mio. Tonnen zu beschränken. Es bedurfte daher einer grundlegenderen Reform. Sowohl die Verordnung Nr. 1260/2001 als auch die Verordnung Nr. 314/2002 wurden mit Wirkung vom 1. Juli 2006 aufgehoben und durch die Verordnung Nr. 318/2006 [12] bzw. die Verordnung Nr. 952/2006 [13] ersetzt. Außerdem wurde mit der Verordnung Nr. 320/2006 [14] eine Umstrukturierung der Zuckerindustrie geregelt.

7. Zur Regelung von Fragen im Zusammenhang mit dem Wechsel zu der neuen Regelung wurden mit der Verordnung Nr. 493/2006 Übergangsmaßnahmen festgelegt [15].

Verordnung Nr. 1260/2001

8. In den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1260/2001 hieß es u. a.:

„(9) Die Gründe, die bisher die Gemeinschaft dazu veranlasst haben, … eine Quotenregelung beizubehalten, bestehen derzeit noch immer. Diese Regelung wurde jedoch angepasst, um … der Gemeinschaft die Mittel in die Hand zu geben, die notwendig sind, um auf gerechte, aber wirksame Art die volle Finanzierung der Kosten durch die Erzeuger selbst sicherzustellen, die sich aus dem Absatz des Überschusses ergeben, um den die Gemeinschaftserzeugung den Verbrauch übersteigt …

…

(11) Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker ist auf folgende zwei Elemente gestützt: zum einen auf den Grundsatz, wonach der Erzeuger in jedem Wirtschaftsjahr für die Verluste voll verantwortlich ist, die sich unter Berücksichtigung der Quoten aus dem Absatz der im Verhältnis zum Binnenverbrauch überschüssigen Gemeinschaftserzeugung ergeben …

(12) … So ist es wünschenswert, die Selbstfinanzierung des Sektors durch die Produktionsabgaben und die Regelung der Erzeugungsquoten beizubehalten.

(13) Der Grundsatz der finanziellen Verantwortlichkeit wird somit gewährleistet durch die Beiträge der Erzeuger, die in der Erhebung einer Grundproduktionsabgabe bestehen, die sich auf die gesamte A- und B-Zuckererzeugung erstreckt, aber auf 2 % des Interventionspreises für Weißzucker begrenzt ist, sowie aus einer B-Abgabe, die die B-Zuckererzeugung bis zu einem Höchstsatz von 37,5 % des vorgenannten Preises belastet. …

…

11 — Appellate Body Report, *European Communities – Export Subsidies on Sugar*, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, vom 19. Mai 2005, DSR 2005:XIII, 6365.

12 — Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 58, S. 1), ihrerseits mit Wirkung vom 1. Oktober 2008 aufgehoben und ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) (ABl. L 299, S. 1).

13 — Verordnung (EG) Nr. 952/2006 der Kommission vom 29. Juni 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates hinsichtlich der Binnenmarktordnung und Quotenregelung für Zucker (ABl. L 178, S. 39).

14 — Verordnung (EG) Nr. 320/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 mit einer befristeten Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 58, S. 42).

15 — Verordnung (EG) Nr. 493/2006 der Kommission vom 27. März 2006 mit Übergangsmaßnahmen für die Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1265/2001 und (EG) Nr. 314/2002 (ABl. L 89, S. 11).

(15) Die den einzelnen Zuckerunternehmen zugeteilten Erzeugungsquoten können in einem bestimmten Wirtschaftsjahr dazu führen, dass die Ausfuhrmengen die [im WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft] festgesetzten Mengen in Anbetracht des Verbrauchs, der Erzeugung, der Einfuhren, der Lagerbestände und der Übertragungen sowie des voraussichtlichen durchschnittlichen Verlustes zulasten der Selbstfinanzierungsregelung überschreiten. Daher ist die Anpassung der sich aus den Quoten ergebenden Garantien während jedes Wirtschaftsjahres vorzusehen, um die Einhaltung der von der Gemeinschaft eingegangenen Verpflichtungen zu ermöglichen."

9. Art. 1 Abs. 2 Buchst. e, f und g der Verordnung Nr. 1260/2001 definierte „A-Zucker" bzw. „B-Zucker" als alle Zuckermengen, die unter Anrechnung auf ein bestimmtes Wirtschaftsjahr im Rahmen der A- bzw. B-Quoten des betreffenden Unternehmens erzeugt wurden, während „C-Zucker" alle Mengen waren, die unter Anrechnung auf ein bestimmtes Wirtschaftsjahr erzeugt wurden und entweder die Summen der A- bzw. B-Quoten des betreffenden Unternehmens überschritten oder von einem Unternehmen erzeugt wurden, dem keine Quoten zugeteilt worden waren.

10. Titel I Kapitel 2 („Quotenregelung") enthielt die Art. 10 bis 21. Art. 10 bestimmte insbesondere:

„(1) Kapitel 2 gilt für die Wirtschaftsjahre 2001/2002 bis 2005/2006.

(2) Die Grundmengen für die Erzeugung von A- und B-Zucker … entsprechen denjenigen, die in Artikel 11 Absatz 2 festgesetzt wurden.

(3) Zur Einhaltung der Verpflichtungen, die die Gemeinschaft im Rahmen des [WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft] eingegangen ist, können die Garantien für den Absatz von Zucker …, [der] im Rahmen der Quotenregelung erzeugt [wurde], für ein oder mehrere Wirtschaftsjahre verringert werden.

(4) Für die Anwendung von Absatz 3 wird vor dem 1. Oktober für jedes Wirtschaftsjahr die im Rahmen der Quoten garantierte Menge anhand der Vorausschätzungen der Erzeugung, der Einfuhren, des Verbrauchs, der Lagerhaltung, der Übertragung und der ausführbaren Restmenge sowie des voraussichtlichen durchschnittlichen Verlustes zulasten der Selbstfinanzierungsregelung im Sinne von Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe d) festgestellt. Lassen diese Vorausschätzungen erkennen, dass die ausführbare Restmenge für das betreffende Wirtschaftsjahr über der in dem Übereinkommen vorgesehenen Höchstmenge liegt, so wird die garantierte Menge … um die Differenz verringert.

…"

11. Nach Art. 11 wurden für jeden Mitgliedstaat die Grundmengen A und B festgelegt, die Erzeugern als ihre A- und B-Quoten zuzuteilen waren. Nach Art. 13 durfte C-Zucker nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden, sondern musste entweder in unverarbeiteter Form vor dem auf das Ende des betreffenden Wirtschaftsjahrs folgenden 1. Januar ausgeführt werden oder nach Art. 14 übertragen werden.

12. Art. 14 Abs. 1 bestimmte:

„(1) Jedes Unternehmen kann beschließen, den die A-Quote überschreitenden Teil der Zuckererzeugung ganz oder teilweise unter Anrechnung auf die Erzeugung des folgenden Wirtschaftsjahres auf dieses Wirtschaftsjahr zu übertragen. Dieser Beschluss ist unwiderruflich.

Jedes Unternehmen kann beschließen, die Erzeugung an A- und B-Zucker, der in Anwendung des Artikels 10 Absätze 3 bis 6 zu C-Zucker geworden ist, teilweise oder ganz auf das nachfolgende Wirtschaftsjahr zu übertragen, wobei diese Übertragung auf die Erzeugung während dieses Wirtschaftsjahres angerechnet wird. Dieser Beschluss ist ebenfalls unwiderruflich. …“ [16]

13. Zur Berechnung der Produktionsabgaben zur Deckung der Kosten der Gemeinschaft aus dem Absatz der Überschusserzeugung bestimmte Art. 15 Abs. 1 bis 4 insbesondere:

„(1) Vor dem Ende jedes Wirtschaftsjahres wird Folgendes festgestellt:

a) die voraussichtliche A- und B-Menge an Zucker …, die unter Anrechnung auf das laufende Wirtschaftsjahr hergestellt worden ist;

b) die voraussichtliche Zucker[menge] …, die während des laufenden Wirtschaftsjahres für den Verbrauch in der Gemeinschaft abgesetzt wird;

c) der ausführbare Überschuss, wobei die unter Buchstabe a genannte Menge um die unter Buchstabe b genannte Menge verringert wird;

d) der voraussichtliche durchschnittliche Verlust oder der voraussichtliche durchschnittliche Erlös je Tonne Zucker im Hinblick auf die im laufenden Wirtschaftsjahr zu erfüllenden Ausfuhrverpflichtungen.

Dieser durchschnittliche Verlust oder durchschnittliche Erlös entspricht der Differenz zwischen dem Gesamterstattungsbetrag und dem Gesamtabschöpfungsbetrag[[17]], bezogen auf die Gesamttonnage der betreffenden Ausfuhrverpflichtungen;

e) der voraussichtliche Gesamtverlust oder der voraussichtliche Gesamterlös, wobei der unter Buchstabe c) genannte Überschuss mit dem unter Buchstabe d) genannten durchschnittlichen Verlust oder durchschnittlichen Erlös multipliziert wird.

(2) Vor Ablauf des Wirtschaftsjahres 2005/2006 … wird für die Wirtschaftsjahre 2001/2002 bis 2005/2006 kumulativ Folgendes festgestellt:

a) der ausführbare Überschuss, der sich aus der endgültigen Erzeugung von A- und B-Zucker … einerseits und der zum Verbrauch in der Gemeinschaft endgültig abgesetzten Zuckermenge … andererseits errechnet;

b) der durchschnittliche Verlust oder der durchschnittliche Erlös je Tonne Zucker, der sich aus der nach dem Berechnungsverfahren des Absatzes 1 Buchstabe d) Unterabsatz 2 ermittelten Summe der Ausfuhrverpflichtungen ergibt;

c) der Gesamtverlust oder der Gesamterlös, wobei der unter Buchstabe a) genannte Überschuss mit dem unter Buchstabe b) genannten durchschnittlichen Verlust oder durchschnittlichen Erlös multipliziert wird;

d) die Gesamtsumme der erhobenen Grundproduktionsabgaben und der B-Abgaben.

16 — Der Wortlaut dieses Artikels war mit demjenigen seiner Vorgängerregelungen, Art. 27 der Verordnung Nr. 1785/81 und Art. 32 der Verordnung Nr. 2038/99, nahezu identisch.

17 — Da Ausfuhrabschöpfungen nie erhoben wurden, war die „Differenz zwischen dem Gesamterstattungsbetrag und dem Gesamtabschöpfungsbetrag“ einfach gleichbedeutend mit dem Gesamterstattungsbetrag.

Der in Absatz 1 Buchstabe e) genannte voraussichtliche Gesamtverlust oder voraussichtliche Gesamterlös wird nach Maßgabe der Differenz zwischen den unter den Buchstaben c) und d) genannten Feststellungen angepasst.

(3) Ergeben die in Absatz 1 genannten Feststellungen nach ihrer Anpassung gemäß Absatz 2 … einen voraussichtlichen Gesamtverlust, so wird dieser durch die voraussichtliche Menge A- und B-Zucker …, die unter Anrechnung auf das laufende Wirtschaftsjahr erzeugt worden ist, dividiert. Der sich so ergebende Betrag wird von den Herstellern als Grundproduktionsabgabe auf die von ihnen erzeugten A- und B-Zuckermengen … erhoben.

…

(4) Erlaubt die Begrenzung der Grundproduktionsabgabe nicht, den in Absatz 3 Unterabsatz 1 genannten Gesamtverlust vollständig zu decken, so wird der verbleibende Restbetrag durch die voraussichtliche Menge B-Zucker …, die unter Anrechnung auf das betreffende Wirtschaftsjahr erzeugt worden ist, dividiert. Der sich so ergebende Betrag wird bei den Herstellern als B-Abgabe auf die von ihnen erzeugten B-Zucker[mengen] … erhoben.

…“

14. Art. 15 Abs. 8 sah die Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Höhe der zu erhebenden Abgaben vor[18].

Verordnung Nr. 314/2002

15. U. a. aufgrund von Art. 15 Abs. 8 der Verordnung Nr. 1260/2001 erließ die Kommission die Verordnung Nr. 314/2002; deren Art. 6 Abs. 4 bestimmte ursprünglich:

„Die gemäß Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 festzustellende Menge wird anhand der Summe folgender Mengen berechnet:

a) der Zucker[mengen], … die in der Gemeinschaft für den direkten Verbrauch und für den Verbrauch nach der Verarbeitung durch die Verwendungsindustrien abgesetzt werden,

b) der denaturierten Zuckermengen,

c) der Zucker[mengen], … die aus Drittländern in Form von Verarbeitungserzeugnissen eingeführt werden.

Von der in Unterabsatz 1 genannten Summe wird die Summe der Zucker[mengen], … die nach Drittländern in Form von Verarbeitungserzeugnissen ausgeführt werden, und der in Weißzucker ausgedrückten Mengen der Grunderzeugnisse abgezogen, für welche Bescheinigungen über die in Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 genannten Produktionserstattungen erteilt worden sind.“[19]

18 — Der Wortlaut von Art. 15 der Verordnung Nr. 1260/2001 war mit demjenigen seiner Vorgängerregelungen, Art. 28 der Verordnung Nr. 1785/81 und Art. 33 der Verordnung Nr. 2038/99, nahezu identisch (vgl. auch Urteil Eridania zuccherifici nazionali u. a., 250/84, EU:C:1986:22, Rn. 9 und 10).

19 — Art. 7 Abs. 3 betraf Zucker, der in der chemischen Industrie verwendet wird. Die ursprüngliche Fassung von Art. 6 Abs. 4 hatte im Wortlaut große Ähnlichkeit mit Art. 5 Abs. 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1443/82 der Kommission vom 8. Juni 1982 mit Durchführungsbestimmungen zur Anwendung der Quotenregelung im Zuckersektor (ABl. L 158, S. 17), die Durchführungsbestimmungen für die Verordnung Nr. 1785/81 festlegte und durch die Verordnung Nr. 314/2002 aufgehoben und ersetzt wurde.

16. Diese Fassung wurde mit Wirkung vom 1. Juli 2003 durch die Verordnung Nr. 1140/2003 ersetzt. Die geänderte Bestimmung lautete:

„Die gemäß Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b) und Absatz 2 Buchstabe a) der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 festzustellende, für den Verbrauch in der Gemeinschaft abgesetzte Menge wird anhand der Summe der … Mengen Zucker … berechnet, die

a) zu Beginn des Wirtschaftsjahres eingelagert sind,

b) im Rahmen der A- und B-Quoten erzeugt werden,

c) in unverändertem Zustand eingeführt werden,

d) in den eingeführten Verarbeitungserzeugnissen enthalten sind.

Von der in Unterabsatz 1 genannten Summe werden die … Mengen … abgezogen, die[20]

a) in unverändertem Zustand ausgeführt werden,

b) in den ausgeführten Verarbeitungserzeugnissen enthalten sind,

c) zum Ende des Wirtschaftsjahres eingelagert sind,

d) Gegenstand von Bescheinigungen über die in Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 genannten Produktionserstattungen sind.

…“

17. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung in der vorliegenden Rechtssache, von Saint Louis Sucre unwidersprochen, klargestellt, dass mit der Änderung des Wortlauts die Berechnungsmethode nicht geändert, sondern lediglich klarer und expliziter formuliert worden sei.

Verordnung Nr. 493/2006

18. Die Verordnung Nr. 493/2006 wurde von der Kommission u. a. aufgrund von Art. 44 der Verordnung Nr. 318/2006 erlassen, der den Erlass von Übergangsmaßnahmen zuließ, um den Übergang von der Marktsituation im Wirtschaftsjahr 2005/06 zur Marktsituation im Wirtschaftsjahr 2006/07, insbesondere durch die Herabsetzung der Menge, die im Rahmen der Quote erzeugt werden konnte, zu erleichtern.

19. Nach dem achten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 493/2006 mussten für die Berechnung, die Festsetzung und die Erhebung der Produktionsabgaben des Wirtschaftsjahrs 2005/06 bestimmte Vorschriften insbesondere der Verordnung Nr. 314/2002 über den 30. Juni 2006 hinaus weiter gelten. Dort hieß es weiter: „Die Abgaben werden auf der Grundlage regelmäßig aktualisierter statistischer Daten berechnet. Da es sich um die letzte Festsetzung von Abgaben für den gesamten Zeitraum vom Wirtschaftsjahr 2001/02 bis zum Wirtschaftsjahr 2005/06 handelt und die Berechnung anders als in den Vorjahren nicht mithilfe aktualisierter Daten später angepasst werden kann, empfiehlt es sich, die Abgaben erst am 15. Februar 2007 zu berechnen und festzusetzen, damit die Richtigkeit der Berechnungen und die Verwendung zutreffender statistischer Daten sichergestellt sind.“

20 — [Betrifft nur die englische Fassung der Verordnung Nr. 1140/2003.]

20. Nach Art. 6 der Verordnung Nr. 493/2006 galt daher für die Festsetzung und Erhebung der Produktionsabgaben des Wirtschaftsjahrs 2005/06, einschließlich der in Art. 15 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/2001 vorgesehenen Berichtigungen der Berechnung der Abgaben für die Wirtschaftsjahre 2001/02 bis 2004/05, die Verordnung Nr. 314/2002 in der geänderten Fassung. Nach Art. 12 Abs. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 493/2006 waren für das Wirtschaftsjahr 2005/06 die Beträge der Abgaben vor dem 15. Februar 2007 festzusetzen.

Regelung nach der Reform

21. Die hauptsächlichen Ziele der Reform von 2006 bestanden darin, die Wettbewerbsfähigkeit durch den Abbau unrentabler Erzeugungskapazitäten sicherzustellen, die Märkte zu stabilisieren und gleichzeitig die Versorgungssicherheit zu gewährleisten sowie die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Bevölkerung in betroffenen Regionen abzumildern. Zu den Hauptmerkmalen der Reform gehörten: die Senkung der Erzeugungsquoten, eine schrittweise Senkung der Preise, (schließlich) die Aussetzung des Mechanismus der Ausfuhrerstattungen sowie Umstrukturierungs- und Diversifizierungsmaßnahmen, die über einen befristeten Umstrukturierungsfonds finanziert wurden [21].

22. Was die Quoten angeht, sah Art. 7 der Verordnung Nr. 318/2006 von nun an eine einzige undifferenzierte Quote vor, die der Gesamtsumme der jedem Unternehmen für das Wirtschaftsjahr 2005/06 zugeteilten A- und B-Quoten entsprach. Nach Art. 8 konnten Unternehmen jedoch (innerhalb einer Gesamtgrenze je Mitgliedstaat) gegen einen einmaligen Betrag von 730 Euro je Tonne auch die Zuteilung einer zusätzlichen Quote beantragen.

23. Ausfuhrerstattungen wurden nicht abgeschafft. Die Art. 32 und 33 der Verordnung Nr. 318/2006 betrafen den Geltungsbereich und die Festsetzung dieser in den Wirtschaftsjahren 2006/07 und 2007/08 gewährten Erstattungen [22]. Sie wurden jedoch im folgenden Jahr ausgesetzt [23] und sind seitdem nicht mehr gewährt worden. Ferner konnten Unternehmen nach Art. 14 der Verordnung Nr. 318/2006 den ihre Quoten überschreitenden Teil ihrer Erzeugung ganz oder teilweise auf das folgende Wirtschaftsjahr unter Anrechnung auf die Erzeugung jenes Wirtschaftsjahrs übertragen, ebenso wie in der vorliegenden Rechtssache nach Art. 14 der Verordnung Nr. 1260/2001.

24. Die Durchführungsbestimmungen für die Finanzierung der Ausfuhrerstattungen (und die gemeinsame Marktorganisation insgesamt) wurden jedoch geändert. Der 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 318/2006 bestimmte: „Es sollte eine Produktionsabgabe eingeführt werden, um zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker beizutragen." Mit der neuen Abgabe sollten somit allgemeine Ausgaben und nicht lediglich Ausfuhrerstattungen finanziert werden. Ihre Berechnung war folglich nicht an den Betrag dieser Erstattungen gebunden. Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 318/2006 führte die Produktionsabgabe ab dem Wirtschaftsjahr 2007/08 ein (sie wurde im Wirtschaftsjahr 2006/07 nicht erhoben), und Art. 16 Abs. 2 setzte den Betrag auf eine pauschale Höhe von 12 Euro pro Tonne Zucker fest. Der durch die Verordnung Nr. 320/2006 eingeführte befristete Umstrukturierungsfonds wurde jedoch unabhängig durch einen erheblich höheren, nach dieser Verordnung geregelten „befristeten Umstrukturierungsbetrag" finanziert [24].

21 — Siehe ferner die Einleitung des Sonderberichts Nr. 6 des Rechnungshofs der Europäischen Union, „Hat die Zuckermarktreform ihre wichtigsten Ziele erreicht?" (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_06/SR10_06_DE.PDF).

22 — Siehe die Verordnung (EG) Nr. 958/2006 der Kommission vom 28. Juni 2006 über eine Dauerausschreibung für das Wirtschaftsjahr 2006/07 zur Festsetzung von Erstattungen bei der Ausfuhr von Weißzucker (ABl. L 175, S. 49) bzw. die Verordnung (EG) Nr. 900/2007 der Kommission vom 27. Juli 2007 über eine Dauerausschreibung bis zum Ende des Wirtschaftsjahres 2007/08 zur Festsetzung von Erstattungen bei der Ausfuhr von Weißzucker (ABl. L 196, S. 26).

23 — Siehe insbesondere Verordnung (EG) Nr. 947/2008 der Kommission vom 25. September 2008 zur Aussetzung der Ausfuhrerstattungen für Weißzucker und Rohzucker in unverändertem Zustand (ABl. L 258, S. 60).

24 — Festgesetzt auf 126,40 Euro je Tonne der Quote für das Wirtschaftsjahr 2006/07, 173,80 Euro je Tonne für 2007/08 und 113,30 Euro je Tonne für 2008/09 (Art. 11 der Verordnung Nr. 320/2006; vgl. auch Art. 1).

Regelungen zur Festsetzung des Betrags der Abgaben für die Wirtschaftsjahre 2002/03 bis 2005/06; Urteile des Gerichtshofs

25. Die Verordnung Nr. 164/2007 [25] setzte die Produktionsabgaben für das Wirtschaftsjahr 2005/06 fest. Die verwendete Berechnungsmethode war die gleiche wie in den vier vorherigen Wirtschaftsjahren und führte zu einer Grundproduktionsabgabe von 6 333 Euro je Tonne Weißzucker für A- und B-Zucker, ohne dass jedoch (anders als in den Vorjahren) eine B-Abgabe erforderlich war.

26. Dann erklärte der Gerichtshof am 8. Mai 2008 in seinem Urteil Jülich I die Verordnungen zur Festsetzung der Abgaben für die Wirtschaftsjahre 2002/03 und 2003/04 [26] für ungültig, im Wesentlichen mit der Begründung, dass sie im Nenner der Verhältniszahl zur Berechnung des „durchschnittlichen Verlusts je Tonne“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1260/2001 nur diejenigen Ausfuhren im Rahmen der A- und B-Quoten berücksichtigten, für die Erstattungen tatsächlich gewährt worden waren, und nicht auch diejenigen einbezogen, die in ausgeführten verarbeiteten Erzeugnissen enthalten waren und für die keine Ausfuhrerstattungen gewährt wurden [27].

27. Infolgedessen erließ die Kommission die Verordnung Nr. 1193/2009 [28], die nicht nur die für ungültig erklärten Verordnungen, sondern auch die Verordnung Nr. 164/2007 auf der Grundlage einer neu geregelten Berechnung änderte, durch die einige der fraglichen Produktionsabgaben leicht modifiziert wurden (und die Grundabgabe von 6 333 Euro auf 6 133 Euro je Tonne Weißzucker für A- und B-Zucker in der Verordnung Nr. 164/2007 gesenkt wurde).

28. Die Kommission gab am 11. Dezember 2010 eine Mitteilung „zur förmlichen Bestätigung, dass eine Reihe von Rechtsakten der Europäischen Union im Bereich Landwirtschaft überholt sind“ [29], heraus; dies schloss die Verordnung Nr. 164/2007 mit der Begründung ein, dass „die Abgaben aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1193/2009 neu berechnet wurden“. Die Wirkung der Mitteilung wurde dahin angegeben, dass die aufgeführten Rechtsakte „aus dem aktiven Besitzstand herausgenommen“ werden sollten; das Amt für Veröffentlichungen wurde ferner aufgefordert, diese Rechtsakte aus dem Fundstellennachweis des geltenden Unionsrechts zu entfernen; eine förmliche Aufhebung fand jedoch nicht statt.

29. Die Verordnung Nr. 1193/2009 wurde jedoch wiederum vom Gerichtshof am 27. September 2012 in seinem Urteil Jülich II für ungültig erklärt, im Wesentlichen mit der Begründung, dass die Kommission in ihren neu geregelten Berechnungen in den „Gesamterstattungsbetrag“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1260/2001 (Zähler der Verhältniszahl zur Berechnung des durchschnittlichen Verlusts) alle zur Verfügung stehenden Erstattungen und nicht lediglich diejenigen einbezogen hatte, die tatsächlich gewährt worden waren.

25 — Verordnung (EG) Nr. 164/2007 der Kommission vom 19. Februar 2007 zur Festsetzung der Produktionsabgaben im Zuckersektor für das Wirtschaftsjahr 2005/06 (ABl. L 51, S. 17).

26 — Also die Verordnung (EG) Nr. 1762/2003 vom 7. Oktober 2003 zur Festsetzung der Produktionsabgaben im Zuckersektor für das Wirtschaftsjahr 2002/03 (ABl. L 254, S. 4) und die Verordnung (EG) Nr. 1775/2004 der Kommission vom 14. Oktober 2004 zur Festsetzung der Produktionsabgaben im Zuckersektor für das Wirtschaftsjahr 2003/04 (ABl. L 316, S. 64).

27 — In seinem Beschluss SAFBA (C-175/07 bis C-184/07, EU:C:2008:543) erklärte der Gerichtshof die Verordnung (EG) Nr. 1686/2005 der Kommission vom 14. Oktober 2005 zur Festsetzung der Produktionsabgaben sowie des Koeffizienten der Ergänzungsabgabe im Zuckersektor für das Wirtschaftsjahr 2004/05 (ABl. L 271, S. 12) ebenfalls für ungültig.

28 — Verordnung (EG) Nr. 1193/2009 der Kommission vom 3. November 2009 zur Berichtigung der Verordnungen (EG) Nr. 1762/2003, (EG) Nr. 1775/2004, (EG) Nr. 1686/2005 und (EG) Nr. 164/2007 sowie zur Festsetzung der Produktionsabgaben im Zuckersektor für die Wirtschaftsjahre 2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06 (ABl. L 321, S. 1).

29 — ABl. C 336, S. 1.

30. Dann erließ der Rat die Verordnung Nr. 1360/2013 [30]. Die Erwägungsgründe dieser Verordnung verwiesen auf die Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen Jülich I und Jülich II und hielten im Weiteren insbesondere fest:

„(11) Folglich sollten die Abgaben im Zuckersektor in der angemessenen Höhe festgesetzt werden. Für Ausfuhren … sollte der ‚durchschnittliche Verlust' im Sinne des Artikels 15 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 unabhängig davon, ob eine Erstattung gezahlt wurde oder nicht, durch Division der tatsächlich gezahlten Erstattungen durch die ausgeführten Mengen berechnet werden. Auch der ‚ausführbare Überschuss' im Sinne des Artikels 15 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 sollte unter Einbeziehung aller Ausfuhren berechnet werden, unabhängig davon, ob eine Erstattung gezahlt wurde oder nicht.

…

(21) Die Anwendung der in Erwägungsgrund 11 genannten Methode führt für das Wirtschaftsjahr 2005/2006 zu 1,2335 % für die Grundproduktionsabgabe; eine B-Abgabe ist nicht erforderlich. Der neu berechnete Gesamtverlust wird vollständig durch die Einnahmen aus der Grundproduktionsabgabe gedeckt, und es besteht keine Notwendigkeit, den in Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 genannten Ergänzungskoeffizienten für dieses Wirtschaftsjahr festzusetzen.

…"

31. Nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1360/2013 sind die Produktionsabgaben für die Wirtschaftsjahre 2001/02 bis 2005/06 unter Nr. 1 des Anhangs festgesetzt. Danach betrug die für das Wirtschaftsjahr 2005/06 festgesetzte Grundabgabe 7 794 Euro je Tonne Weißzucker; für alle anderen Wirtschaftsjahre betrug sie unverändert 12 638 Euro je Tonne. Die B-Abgabe blieb für die Wirtschaftsjahre 2001/02, 2004/05 und 2005/06 (in denen sie 0 betrug) unverändert, während sie für das Wirtschaftsjahr 2002/03 von 126 139 Euro auf 103 447 Euro je Tonne und für das Wirtschaftsjahr 2003/04 von 170 929 Euro auf 109 061 Euro je Tonne gesenkt wurde.

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

32. Saint Louis Sucre ist ein in Frankreich ansässiger Zuckererzeuger, der zum maßgeblichen Zeitpunkt unter die gemeinsame Marktorganisation für Zucker fiel und somit der Zahlung von Produktionsabgaben nach der Verordnung Nr. 1260/2001 unterlag.

33. Diese Abgaben werden von der Direction des douanes et droits indirects (im Folgenden: Finanzverwaltung) in Anwendung des französischen Code général des impôts (Allgemeines Steuergesetzbuch) nach den für indirekte Abgaben vorgesehenen Bestimmungen eingezogen.

30 — Verordnung (EU) Nr. 1360/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festsetzung der Produktionsabgaben im Zuckersektor für die Wirtschaftsjahre 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 und 2005/2006, des Koeffizienten für die Berechnung der Ergänzungsabgabe für die Wirtschaftsjahre 2001/2002 und 2004/2005 und der Beträge, die die Zuckerhersteller den Zuckerrübenverkäufern für die Differenz zwischen dem Höchstbetrag der Abgaben und dem Betrag dieser für die Wirtschaftsjahre 2002/2003, 2003/2004 und 2005/2006 zu erhebenden Abgaben zu zahlen haben (ABl. L 343, S. 2). Die Verordnung Nr. 1360/2013 wurde vom Rat auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 3 AEUV und nicht von der Kommission erlassen, weil die Verordnung Nr. 1260/2001 aufgehoben worden war und die Kommission nicht mehr zum Erlass derartiger Verordnungen ermächtigte (vgl. Nr. 3 der Begründung des Vorschlags der Kommission für die Verordnung Nr. 1360/2013; vgl. ferner meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Zuckerfabrik Jülich, C-113/10, C-147/10 und C-234/10, EU:C:2011:701 [Jülich II], Nrn. 60 bis 72).

34. Da sie ihrer Ansicht nach für das Wirtschaftsjahr 2005/06 zu Unrecht Abgaben zur Finanzierung von Ausfuhrerstattungen auf bis zum Zeitpunkt des Auslaufens der diese Abgaben und Erstattungen regelnden gemeinsamen Marktorganisation nicht ausgeführte gelagerte Mengen habe entrichten müssen, legte Saint Louis Sucre am 28. Dezember 2008 Einspruch ein und beantragte die Erstattung von 158 982 544 Euro [31]; die Finanzverwaltung wies den Einspruch am 30. September 2009 zurück.

35. Gegen die vorgenannte ablehnende Entscheidung erhob Saint Louis Sucre am 19. November 2009 Klage vor dem vorlegenden Gericht und beantragte ein Vorabentscheidungsersuchen über die Auslegung und Gültigkeit der zu jenem Zeitpunkt anwendbaren Verordnungen. Das Verfahren wurde am 6. September 2010 auf Antrag der Parteien bis zur Verkündigung des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache Jülich I ausgesetzt. Nach den Urteilen Jülich I und Jülich II und dem Erlass der Verordnung Nr. 1360/2013 trug Saint Louis Sucre am 5. März 2014 vor dem vorlegenden Gericht vor.

36. Sie trug vor, die Verordnung Nr. 1360/2013 ermögliche zwar die Berechnung der Höhe der beantragten Erstattung, es stelle sich jedoch weiterhin die Frage der Rückerstattung der Abgaben für den am Ende der gemeinsamen Marktorganisation gelagerten und nicht ausgeführten Zucker, da durch die Verordnung Nr. 318/2006 der Mechanismus der Produktionsabgaben beendet worden sei. Sie weist auf die u. a. in der Verordnung Nr. 1260/2001 festgelegten übergeordneten Zielsetzungen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker und insbesondere auf die vorausgesetzte Selbstfinanzierung hin, die keine Geltung mehr habe, so dass ein Teil der entrichteten Abgaben nicht der Finanzierung der Ausfuhren, sondern der Bereicherung der Union gedient hätte. Ein Bestand von 5 669 000 Tonnen Quotenzucker, der zum 30. Juni 2006 angehäuft worden sei, sei als ausführbarer Überschuss angesetzt, aber nicht ausgeführt worden, und für diese Mengen sei keine Erstattung erfolgt.

37. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil Jülich I bestätigt, dass „am Ende des Wirtschaftsjahres eingelagerte Erzeugnismengen bei der Feststellung des ausführbaren Überschusses als nicht verbraucht anzusetzen [sind], selbst wenn für sie zu diesem Zeitpunkt keine Maßnahmen zur Stützung des Absatzes ergangen sein sollten“ [32], er habe bisher jedoch noch nicht zu den Folgen Stellung genommen, die im vorliegenden Fall aus dem Ende dieser Regelung zu ziehen seien.

38. Art. 15 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 8 der Verordnung Nr. 1260/2001 habe die Erstattung der Produktionsabgaben gestattet, wenn der Mechanismus nicht verlängert worden sei. Die Kommission sei daher verpflichtet gewesen, die in Art. 44 der Verordnung Nr. 318/2006 vorgesehenen Übergangsmaßnahmen zu ergreifen, um die praktische Wirksamkeit von Art. 15 der Verordnung Nr. 1260/2001 zu gewährleisten. Saint Louis Sucre beruft sich auf das Verbot der ungerechtfertigten Bereicherung als allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts und bringt vor, dass die Kommission dadurch, dass sie sich für berechtigt gehalten habe, von der Rückzahlung der Abgaben abzusehen, die auf die nicht ausgeführten Lagerbestände entfallen seien, obwohl die tatsächlich ausgeführte Menge am Ende des Zeitraums für die Neuberechnung der Abgaben zum Zeitpunkt des Auslaufens der gemeinsamen Marktordnung bekannt gewesen sei, einen schweren Beurteilungsfehler begangen habe. Saint Louis Sucre fügt hinzu, dass die finanziellen Einschränkungen ihrer Tätigkeit durch die unterbliebene Erstattung der überschüssigen Abgaben unverhältnismäßig und unzumutbar seien und eine Beeinträchtigung ihrer unternehmerischen Freiheit darstellten.

31 — Dem Vortrag von Saint Louis Sucre in der mündlichen Verhandlung zufolge entspricht dieser – im Vergleich zu den von der Kommission vorgelegten Zahlen – erhebliche Betrag offenbar dem nach Schätzung von Saint Louis Sucre (auf Grundlage eines Marktanteils von etwas über 6 %) auf sie entfallenden Anteil an *allen* Grundabgaben und B-Abgaben, die in *allen* Mitgliedstaaten in *allen* Wirtschaftsjahren 2001/02 bis 2005/06 auf Zucker erhoben wurden. Trifft dies zu, dürfte die Forderung erheblich über das hinausgehen, was sich bei einer Anpassung ergeben könnte, die darauf beschränkt wäre, bei den Berechnungen die Mengen außer Betracht zu lassen, die am 30. Juni 2006 gelagert waren.

32 — Rn. 39 des Urteils.

39. Das Tribunal de grande instance de Nanterre (Regionalgericht Nanterre) ersucht daher um eine Vorabentscheidung über die folgenden Fragen:

1. Ist Art. 15 Abs. 2 und 8 der Verordnung Nr. 1260/2001 – im Licht ihrer Erwägungsgründe 9 und 11, der Urteile Jülich I und Jülich II sowie der allgemeinen unionsrechtlichen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der unternehmerischen Freiheit und des Verbots der ungerechtfertigten Bereicherung – dahin auszulegen, dass ein Zuckerhersteller Anspruch auf Erstattung der Produktionsabgaben hat, die für am 30. Juni 2006 noch gelagerte Quotenzuckermengen entrichtet wurden, da die Regelung über die Produktionsabgaben mit der Verordnung Nr. 318/2006 nicht über diesen Zeitpunkt hinaus verlängert wurde?

2a. Bei Bejahung der vorstehenden Vorlagefrage: Ist der den Herstellern zu erstattende Abgabenbetrag allein auf die am 30. Juni 2006 gelagerte Zuckermenge zu stützen?

2b. Bei Verneinung der vorstehenden Vorlagefrage[33]: Ist die Zuckermenge, die als Berechnungsgrundlage für die Erstattung der Abgaben dient, auf die Schwankungen der Zuckerbestände der Gemeinschaft zwischen dem 1. Juli 2001 und dem 30. Juni 2006 zu stützen?

3. Kann sich die Berechnung der zurückzuzahlenden Abgaben wirksam aus der Multiplikation des in Beantwortung der zweiten Vorlagefrage zugrunde gelegten Zuckerbestands mit dem gewogenen Durchschnitt der während der gemeinsamen Marktordnung 2001/2006 festgestellten „durchschnittlichen Verluste“ ergeben, oder muss sie anders berechnet werden und auf welche Weise?

4. Bei Bejahung der vorstehenden Fragen: Ist die Verordnung Nr. 164/2007 ungültig?

40. Saint Louis Sucre, die belgische und die französische Regierung sowie die Europäische Kommission haben beim Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht.

41. Auf schriftliche Fragen des Gerichtshofs hin haben die vorgenannten Beteiligten zur Relevanz der Verordnung Nr. 164/2007 sowie dazu Stellung genommen, ob der Gerichtshof annehmen sollte, dass er mit der vierten Frage des vorlegenden Gerichts um eine Entscheidung über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1360/2013 ersucht wird; die Kommission hat dem Gerichtshof ferner Zahlen zur Berechnung der Beträge der durch die letztere Verordnung festgesetzten Abgaben vorgelegt.

42. Saint Louis Sucre, die französische Regierung und die Kommission haben in der Sitzung vom 11. November 2015 mündlich verhandelt.

Würdigung

Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

43. Die französische Regierung bringt in erster Linie vor, dass das Vorabentscheidungsersuchen offensichtlich insgesamt unzulässig sei.

44. Erstens habe das vorlegende Gerichts keine Gründe zur Rechtfertigung seines Vorabentscheidungsersuchens angeführt, sondern lediglich angegeben, dass bei ihm ein Rechtsstreit betreffend die Auslegung eines Rechtsakts der Union anhängig sei. Es sei nicht bestrebt gewesen, über diesen Rechtsstreit zu entscheiden, sondern habe lediglich um eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs über die von Saint Louis Sucre vorgeschlagenen Fragen ersucht.

33 — Meines Erachtens ist damit „Frage 2a“ und nicht „Frage 1“ gemeint.

45. Zweitens seien die Angaben des Vorlagebeschlusses zum Sachverhalt des Ausgangsverfahrens unzureichend – und fänden in ihm selbst keine hinreichende Berücksichtigung. Aufgrund der Urteile Jülich I und Jülich II habe die Kommission die notwendigen Maßnahmen ergreifen müssen, um die Mängel zu beheben, die in den für ungültig erklärten Verordnungen festgestellt worden seien. Zuckererzeuger hätten schließlich im April 2015 auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1360/2013 Erstattungen erhalten, während das Vorabentscheidungsersuchen im Januar 2015 ergangen sei, ohne dass geprüft worden sei, ob die Fragen im Anschluss an die Erstattung noch relevant gewesen seien.

46. Ich kann mich den Argumenten der französischen Regierung nicht anschließen.

47. Nach ständiger Rechtsprechung spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen eines nationalen Gerichts. Der Gerichtshof darf die Entscheidung über solche Fragen nur dann verweigern, wenn die erbetene Auslegung offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind [34].

48. Ferner macht es jedoch die Notwendigkeit, zu einer dem nationalen Gericht dienlichen Auslegung des Unionsrechts zu gelangen, erforderlich, dass dieses Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen, in den sich die von ihm gestellten Fragen einfügen, festlegt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen diese beruhen. Außerdem muss die Vorlageentscheidung die genauen Gründe angeben, aus denen dem nationalen Gericht die Auslegung des Unionsrechts fraglich erscheint und es die Vorlage einer Vorabentscheidungsfrage an den Gerichtshof für erforderlich hält [35].

49. In der vorliegenden Rechtssache ist zuzugestehen, dass der Vorlagebeschluss knapp ist und dem Gerichtshof kein vollständiges Bild der im Ausgangsverfahren vorgebrachten rechtlichen Argumente vermittelt. Der rechtliche und tatsächliche Rahmen dieses Rechtsstreits wird meines Erachtens gleichwohl hinreichend detailliert deutlich, und die Tragweite der Vorlagefragen ist klar. Das nationale Gericht hat über die Gültigkeit der letzten Berechnung der Abgaben zum Zeitpunkt des Auslaufens der Regelung über die Produktionsabgaben am 30. Juni 2006 und insbesondere über die Gültigkeit der Einbeziehung zu diesem Zeitpunkt gelagerter Mengen zu entscheiden. Darüber hinaus haben weder die Kommission noch eine der Regierungen, die Stellungnahmen eingereicht haben, Schwierigkeiten erkennen lassen, diese Stellungnahmen auf der Grundlage des Vorlagebeschlusses zu formulieren [36].

50. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass das Vorabentscheidungsersuchen selbst zulässig ist.

Zulässigkeit und Tragweite der vierten Frage

51. Die französische Regierung erhebt ferner einen konkreten Einwand gegen die Zulässigkeit der vierten Frage (zur Gültigkeit der Verordnung Nr. 164/2007) dahin, dass das vorlegende Gericht nicht erläuterte, inwieweit diese Verordnung, nach ihrer Ersetzung zunächst durch die Verordnung Nr. 1193/2009 und dann durch die Verordnung Nr. 1360/2013, für das Ausgangsverfahren relevant sein könne.

52. In den ursprünglichen schriftlichen Erklärungen vertrat Saint Louis Sucre die Ansicht, die Verordnung Nr. 164/2007 sei ungültig; die belgische Regierung war der Ansicht, sie sei gültig; und die Kommission trug vor, die vierte Frage bedürfe keiner Beantwortung, weil die Verordnung Nr. 164/2007 vom Gerichtshof in seinem Urteil Jülich II für ungültig erklärt worden sei.

34 — Siehe beispielsweise Urteil Melki und Abdeli (C-188/10 und C-189/10, EU:C:2010:363, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35 — Vgl. beispielsweise Urteil Mulders (C-548/11, EU:C:2013:249, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 — Vgl. beispielsweise Urteil Azienda Agricola Ettore Ribaldi u. a. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 bis C-491/00 und C-497/00 bis C-499/00, EU:C:2004:179, Rn. 74).

53. Auf eine schriftliche Frage des Gerichtshofs hin brachten die belgische Regierung und die Kommission dann vor, dass der Gerichtshof die vierte Frage dahin auslegen solle, dass sie die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1360/2013 betreffe. Die französische Regierung war, vorbehaltlich ihrer allgemeineren Bedenken in Bezug auf die Zulässigkeit, ebenfalls dieser Ansicht, die ferner auch Saint Louis Sucre vertrat, allerdings unter der Voraussetzung, dass eine Feststellung der Ungültigkeit Erstattungen unberührt lassen müsse, auf die Erzeuger nach dieser Verordnung bereits einen Anspruch erworben hätten.

54. Meines Erachtens ist daher die Relevanz der Verordnung Nr. 164/2007 zu den für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkten zu prüfen.

55. Als Saint Louis Sucre am 19. November 2009 das Ausgangsverfahren einleitete, war die Verordnung Nr. 164/2007 in Kraft, aber durch die Verordnung Nr. 1193/2009 „berichtigt“ worden, die erlassen wurde, um das Urteil Jülich I umzusetzen, und die, was die Verordnung Nr. 164/2007 anging, mit Wirkung vom 23. Februar 2007 galt. Da die Verordnung Nr. 1193/2009 jedoch erst am 9. Dezember 2009 in Kraft trat[37], kann davon ausgegangen werden, dass die Produktionsabgaben, die von Saint Louis Sucre zum Zeitpunkt der Einleitung des Ausgangsverfahrens erhoben worden waren, noch auf der Grundlage der ursprünglichen Fassung der Verordnung Nr. 164/2007 berechnet wurden. Entgegen dem Vortrag der Kommission wurde die Verordnung Nr. 164/2007 durch das Urteil Jülich I nicht für ungültig erklärt (diese Verordnung war nicht einmal erlassen worden, als die Vorabentscheidungsersuchen in jenem Verfahren ergingen), allerdings war die Kommission aufgrund der Urteilsbegründung verpflichtet, sie auf der Grundlage einer korrekten Berechnung zu ändern.

56. Die erforderliche Berichtigung wurde durch die Verordnung Nr. 1193/2009 auf der Grundlage einer geänderten Berechnung vorgenommen, die nachfolgend wiederum vom Gerichtshof in seinem Urteil Jülich II beanstandet wurde; dieses erklärte die letztere Verordnung somit für nichtig.

57. Demnach dürfte die ursprüngliche Fassung der Verordnung Nr. 164/2007 zu allen im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkten rechtsgültig in Kraft gewesen, aber infolge der Urteile des Gerichtshofs Jülich I und Jülich II in jedem Fall für ungültig zu erklären gewesen sein, und zwar sowohl in ihrer ursprünglichen als auch in ihrer durch die Verordnung Nr. 1193/2009 berichtigten Fassung, weil sie auf einer bereits als rechtswidrig festgestellten Berechnung beruhte. Der Mitteilung der Kommission vom 11. Dezember 2010[38], die keinen Rechtsakt der Union im Sinne von Art. 288 AEUV darstellt, kann insoweit meines Erachtens jedoch keine Bedeutung zukommen.

58. Wenn die Verordnung Nr. 164/2007 nicht angewendet werden kann, auf welcher Grundlage können die letzten Produktionsabgaben für die Wirtschaftsjahre 2001/02 bis 2005/06 dann rechtmäßig von Saint Louis Sucre erhoben werden?

59. Die einzige Möglichkeit ist die Verordnung Nr. 1360/2013, die am 20. Dezember 2013 (bevor das Vorabentscheidungsersuchen erging) in Kraft trat und ab den gleichen Zeitpunkten galt wie die ursprünglichen Verordnungen. Auch wenn die Verordnung Nr. 164/2007 weder durch diesen Rechtsakt aufgehoben wurde, noch durch einen anderen Rechtsakt aufgehoben worden war, konnte sie für die Erhebung der Produktionsabgabe keine Grundlage mehr bilden, da sie sowohl in ihrer ursprünglichen als auch in der durch die Verordnung Nr. 1193/2009 berichtigten Fassung auf einer Berechnung beruhte, die der Gerichtshof für ungültig erklärt hatte.

37 — Sie wurde am 3. November 2009 erlassen, jedoch am 8. Dezember 2009 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht und sollte nach Art. 6 am Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft treten, wohingegen Art. 4, der Art. 1 der Verordnung Nr. 164/2007 ersetzte, mit Wirkung vom 23. Februar 2007 gelten sollte.

38 — Siehe oben, Nr. 28 und Fn. 29.

60. Ich bin daher der Ansicht, dass eine Anfechtung des in Rede stehenden Betrags der Produktionsabgaben ausschließlich anhand der Berechnungen zu beurteilen ist, die der Verordnung Nr. 1360/2013 zugrunde liegen.

61. Ich möchte gleichwohl diese Gelegenheit wahrnehmen, um Bedenken gegen den gesetzgeberischen Ansatz der Kommission in diesen Bereichen zum Ausdruck zu bringen. So lobenswert das Ziel der Entfernung von Totholz aus dem Besitzstand der Union ist, muss es doch in angemessener Weise verfolgt werden. Wenn ein Rechtsakt wirklich keine mögliche Wirkung mehr hat, muss die beste Maßnahme diejenige sein, ihn aufzuheben. Ihn in seinem Bestand, wenngleich in einem Schwebezustand, aufrechtzuerhalten, indem eine „förmliche Bestätigung seiner Obsoleszenz“ [39] erfolgt, ruft Zweifel und Verunsicherung hervor. Dies gilt erst recht im Fall eines Rechtsakts wie der Verordnung Nr. 164/2007, die ihre Wirkungen am 11. Dezember 2010, als die Mitteilung der Kommission veröffentlicht wurde, durchaus nicht vollständig verloren hatte, sondern vielmehr in der durch die Verordnung Nr. 1193/2009 berichtigten Fassung in Kraft blieb. Nicht nur im Interesse des Gerichtshofs, sondern vor allem im Interesse all derjenigen, die dem Unionsrecht unterliegen, sollte die Kommission meines Erachtens ihre Praxis in dieser Hinsicht überprüfen.

Materielle Würdigung der ersten und der vierten Frage

62. Mit seiner ersten Frage möchte das nationale Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Verordnung Nr. 1260/2001 dahin auszulegen ist, dass Erzeuger zum Zeitpunkt des Auslaufens der gemeinsamen Marktorganisation, die diese Verordnung regelte, und der Ersetzung der „gerechten, aber wirksamen“ Selbstfinanzierung (bei der die Grund- und B-Abgaben der Finanzierung der Ausfuhrerstattungen dienten) durch pauschale Produktionsabgaben (die nicht mehr konkret an die Ausfuhrerstattungen gebunden waren) Anspruch auf Erstattung der Produktionsabgaben haben, die sie auf zum Zeitpunkt des Auslaufens dieser gemeinsamen Marktordnung gelagerte Mengen gezahlt haben.

63. Die vierte Frage steht mit der ersten in engem Zusammenhang, da sie unmittelbar nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1360/2013 fragt, die die Verordnung Nr. 164/2007 ersetzte, nach der die fraglichen Produktionsabgaben aufgrund von Berechnungen festgesetzt wurden, die bei Auslaufen der durch die Verordnung Nr. 1260/2001 geregelten gemeinsamen Marktordnung gelagerte Mengen einbezogen.

64. Die beiden Fragen werde ich zusammen erörtern. Nach Ansicht von Saint Louis Sucre sind sie dahin zu beantworten, dass die Verordnung Nr. 1360/2013 insoweit ungültig ist, als die Endlagerbestände in die Berechnungen einbezogen wurden, und dass Erzeuger daher einen Anspruch auf Erstattung haben. Die belgische und die französische Regierung sowie die Kommission vertreten die gegenteilige Ansicht.

65. Für die Auseinandersetzung mit diesen Fragen mag es hilfreich sein, sich die Gestaltung und Funktionsweise des Systems der Selbstfinanzierung nach der Verordnung Nr. 1260/2001 und sein Verhältnis zu den beiden Regelungen, die ihm vorangingen bzw. nachfolgten, klar vor Augen zu führen.

39 — Ich gehe davon aus, dass die Kommission zumindest in der englischen und französischen Fassung ihrer Mitteilung, die das Wort „obsolescence“ (einen Prozess des Außer-Gebrauch-Kommens) verwenden, stattdessen „desuetude“ (einen Zustand des Außer-Gebrauch-Seins) meinte.

66. Was die Gesamtgestaltung der Regelung angeht, geht aus den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1260/2001 klar hervor, dass der Zweck der Produktionsabgaben konkret darin bestand, die Kosten der Ausfuhrerstattungen zu decken, und dass beabsichtigt war, diese Abgaben so zu berechnen, dass dies erzielt wurde. Insbesondere aus Art. 15 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1260/2001 und Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 314/2002 geht jedoch auch klar hervor, dass die Berechnung nicht einfach darin bestand, die Kosten zu addieren und sie auf die im Rahmen der A- und B-Quoten erzeugten Mengen aufzuteilen [40].

67. Im Einzelnen wurden die Grund- und B-Abgaben nach Art. 15 Abs. 3 und 4 der Verordnung Nr. 1260/2001 ermittelt, indem der Gesamtverlust für jeden Zeitraum durch die Menge von A- und B-Zucker, die in diesem Zeitraum erzeugt wurde, dividiert wurde. Nach Art. 15 Abs. 1 und 2 stellte dieser Gesamtverlust den ausführbaren Überschuss multipliziert mit dem durchschnittlichen Verlust je Tonne dar. Die vorliegende Rechtssache betrifft nur die Berechnung des ausführbaren Überschusses; Saint Louis Sucre bestreitet nicht die Berechnung des durchschnittlichen Verlusts je Tonne oder die Erzeugungsdaten.

68. Der ausführbare Überschuss für jeden Zeitraum setzte sich nach Art. 15 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1260/2001 im Wesentlichen aus den im Rahmen der A- und B-Quoten erzeugten Mengen abzüglich der für den Verbrauch in der Union abgesetzten Mengen zusammen [41].

69. Die Letzteren wurden nach Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 314/2002 ermittelt, indem i) die zu Beginn des jeweiligen Zeitraums eingelagerten Mengen (Anfangslagerbestände), ii) die erzeugten Mengen und iii) die während dieses Zeitraums eingeführten Mengen addiert und von dieser Summe i) die während dieses Zeitraums ausgeführten Mengen, ii) die zum Ende des Zeitraums eingelagerten Mengen (Endlagerbestände) und iii) die in der chemischen Industrie verwendeten Mengen, für die Produktionserstattungen gewährt wurden, abgezogen wurden.

70. Es zeigt sich somit, dass wenn die Endlagerbestände aus der Berechnung auszuklammern wären, die für den Verbrauch in der Union abgesetzten Mengen steigen würden (weil die Endlagerbestände ansonsten von diesen Mengen abgezogen würden) und die Höhe des ausführbaren Überschusses sinken würde (weil der ausführbare Überschuss ermittelt wird, indem die für den Verbrauch abgesetzten Mengen von den erzeugten Mengen abgezogen werden). Dies hätte zur Folge, dass der Gesamtverlust (der durch Multiplikation des durchschnittlichen Verlusts mit dem ausführbaren Überschuss ermittelt wird) und somit der Betrag der Produktionsabgaben (der durch Division des Gesamtverlusts durch die erzeugte Menge A- und B-Zucker ermittelt wird) sinken würde.

71. Was das Verhältnis zur vorangegangenen Regelung angeht, war der Grundsatz der vollen Selbstfinanzierung der Ausfuhrerstattungen durch die Erzeuger seit der Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker von 1981 etabliert. Der Wortlaut von Art. 28 der Verordnung Nr. 1785/81 war mit dem des Art. 15 der Verordnung Nr. 1260/2001 nahezu identisch [42]. Insofern war die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende Situation eine bloße Fortsetzung derjenigen nach der vorangegangenen Regelung. Die Formel für die Berechnung der „für den Verbrauch“ im Binnenmarkt „abgesetzten“ Mengen blieb ebenfalls gleich, auch wenn ihre Definition durch die Änderung von Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 314/2002 durch die Verordnung Nr. 1140/2003 klarer und expliziter gefasst wurde [43].

40 — Vgl. auch Urteil Jülich I, insbesondere Rn. 41 und 43.

41 — Art. 15 Abs. 1 Buchst. a bis c und 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 1260/2001.

42 — Siehe oben, Fn. 16; vgl. auch Urteil Jülich I, Rn. 30 und 31.

43 — Siehe oben, Nrn. 15 bis 17; die Klarstellung war lediglich formaler Art, Saint Louis Sucre bringt auch nicht vor, dass sie für ihren Anspruch relevante Änderungen mit sich gebracht hätte.

72. Was das Verhältnis zur nachfolgenden Regelung angeht, bestand die Notwendigkeit der Finanzierung der Ausfuhrerstattungen mindestens bis zum Ende des Wirtschaftsjahrs 2007/08 fort, die vorangegangene Berechnungsmethode für die Produktionsabgaben, die konkret darauf ausgelegt war, die Ausfuhrerstattungen zu decken, wurde jedoch durch eine einfache pauschale Produktionsabgabe ersetzt, die darauf ausgelegt war, zur Finanzierung der Regelung in ihrer Gesamtheit (einschließlich der gewährten Ausfuhrerstattungen) beizutragen [44]. Wichtig ist jedoch, darauf hinzuweisen, dass Art. 6 der Verordnung Nr. 493/2006 aus den in ihrem achten Erwägungsgrund genannten Gründen ausdrücklich bestätigte, dass Art. 15 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/2001 nach Ermittlung der endgültigen statistischen Daten für die Festsetzung und Erhebung der Produktionsabgaben im gesamten Zeitraum von 2001/02 bis 2005/06 gelten sollte.

73. Um auf das Vorbringen in der vorliegenden Rechtssache zurückzukommen, stelle ich zunächst fest, dass Saint Louis Sucre nicht in Abrede stellt, dass die letzten Berechnungen unter strikter Einhaltung des genauen Wortlauts von Art. 15 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/2001 und des Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 314/2002 – wonach die Formel für den ausführbaren Überschuss die am Ende des Zeitraums gelagerten Mengen ausdrücklich einbezieht – vorgenommen wurden und mit den Urteilen des Gerichtshofs Jülich I und Jülich II im Einklang standen.

74. Saint Louis Sucre bringt vielmehr vor, dass, wenn die Regelung der Ausfuhrerstattungen, die durch Produktionsabgaben finanziert worden sei, die konkret der Deckung der Kosten dieser Erstattungen hätten dienen sollen, auf eine Regelung umgestellt werde, in der diese Verbindung zwischen Abgaben und Erstattungen nicht mehr bestehe, keine Rechtfertigung dafür gegeben sei, zum Zeitpunkt des Wechsels gelagerte Mengen als Teil des „ausführbaren Überschusses“ anzusehen, der zur Gewährung von Erstattungen hätte führen können, die nach der alten Regelung zu finanzieren gewesen seien. Ausfuhrerstattungen, die für diese Mengen zu gewähren seien, würden nach der neuen Regelung finanziert. In die letzte Berechnung der Abgaben nach der alten Regelung dürften diese Mengen daher nicht einbezogen werden. Dementsprechend seien Art. 15 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/2001 und Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 314/2002 in der Weise auszulegen, dass dort für die letzte Berechnung von einem „ausgeführten“ und nicht von einem „ausführbaren“ Überschuss die Rede sei. Die Kommission hätte Übergangsmaßnahmen erlassen müssen, um dies zu ermöglichen, oder hätte vorher von ihren Befugnissen nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1260/2001 Gebrauch machen müssen, um die A- und B-Quoten zu reduzieren, so dass am Ende der alten Regelung nur minimale Mengen gelagert gewesen wären, doch seien auch ohne solche Maßnahmen aufgrund einer systematischen Auslegung der Rechtsvorschriften im Licht ihres Zusammenhangs und Zwecks die Endlagerbestände aus der Berechnung auszuklammern.

75. Diese Argumente laufen im Wesentlichen darauf hinaus, dass Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 314/2002, entgegen seinem eindeutigen Wortlaut, dahin auszulegen ist, dass am Ende des Zeitraums 2001/02 bis 2005/06 die „zum Ende des Wirtschaftsjahres eingelagert[en]“ Mengen aus den nach Unterabs. 2 dieser Bestimmung abzuziehenden Beträgen auszuklammern sind, so dass eine endgültige und undurchlässige Trennung zwischen der Finanzierung der alten und der neuen Regelung eingezogen wird.

76. Richtig wäre eine Auslegung dieser Bestimmung entgegen ihrem Wortlaut dann, wenn sich zeigen würde, dass eine wörtliche Auslegung entweder der Verordnung Nr. 1260/2001 oder der Gesamtsystematik der gemeinsamen Marktordnung für Zucker widerspricht.

77. Was die Vereinbarkeit mit der Verordnung Nr. 1260/2001 angeht, stelle ich fest, dass in Art. 15 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung ausdrücklich der „ausführbare“ und nicht der „ausgeführte“ Überschuss genannt ist. Gelagerte Mengen Zucker sind eindeutig ausführbar, aber noch nicht ausgeführt. Mit Art. 15 der Verordnung Nr. 1260/2001 ist daher völlig vereinbar, dass diese Mengen

44 — Siehe oben, Nrn. 21 bis 24.

in die Berechnung des ausführbaren Überschusses einbezogen werden; mit diesem Artikel wäre vielmehr nicht vereinbar, wenn dies nicht geschähe. Ferner wird dadurch, dass in Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1260/2001 auch nach der am Ende des Zeitraums 2001/02 bis 2005/06 vorgesehenen Anpassung nach Art. 15 Abs. 2 weiter von einem „voraussichtlichen" Gesamtverlust die Rede ist, impliziert, dass der Verlust möglicherweise noch nicht vollständig entstanden ist [45]. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil Jülich I festgestellt hat, soll „die Methode zur Berechnung des voraussichtlichen Gesamtverlusts jedenfalls dazu dienen …, die sich aus dem Absatz der überschüssigen Gemeinschaftserzeugung ergebenden Verluste in einer *vorausschauenden*, *den Gepflogenheiten entsprechenden* Weise zu ermitteln" [46].

78. Könnte es dennoch sein, dass sowohl die Verordnung Nr. 1260/2001 als auch die Verordnung Nr. 314/2002 in dieser Hinsicht mit dem unvereinbar sind, was Saint Louis Sucre als „Zusammenhang, Ziel und Wirkung" der gemeinsamen Marktordnung für Zucker bezeichnet?

79. Dieser Meinung bin ich nicht.

80. Erstens ist daran zu erinnern, dass der Unionsgesetzgeber im Bereich der Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, das seiner politischen Verantwortung, die ihm die Art. 40 AEUV bis 43 AEUV übertragen, entspricht. Folglich hat sich die gerichtliche Kontrolle in solchen Fällen auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die betreffende Maßnahme nicht mit einem offensichtlichen Irrtum oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist oder ob die betreffende Behörde die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat [47].

81. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die gemeinsame Marktorganisation für Zucker seit vielen Jahren besteht und wiederholt Reformen, teils geringfügiger und teils grundlegenderer Art, unterzogen worden ist. Der Markt selbst bestand jedoch immer fort und besteht weiter fort, von Jahr zu Jahr, mit schwankenden Erzeugungsniveaus, Lagerbeständen, Einfuhren und Ausfuhren. Dies gilt ebenso für seine gemeinsame Organisation. Natürlich gab es einen Anfang am 1. Juli 1967, und es mag eines Tages ein Ende geben, nach dem es keine gemeinsame Marktorganisation für Zucker mehr gibt. Wenn und sobald dieses Ende kommt, ist endgültig zum Stichtag abzurechnen, und Übertragungen von Zahlungen, Mengen oder Berechnungen in die Zukunft bleiben außen vor. In der Zwischenzeit wäre es jedoch unnatürlich und kontraproduktiv, jedes Mal, wenn eine Reform eingeführt wird, einen Schlussstrich unter die vorangegangene Situation ziehen und alle Einstellungen für die Zukunft auf null zurücksetzen zu wollen. Natürlich wird es für manche Parameter unvermeidlich eine Notwendigkeit geben, einen Schlussstrich zu ziehen und von vorn anzufangen; je tief greifender die Reform, umso eher wird dies der Fall sein.

82. Die Reform im Jahr 2006 war zwar weitreichend, beendete aber weder die Regelung der Ausfuhrerstattungen noch die Möglichkeit der Erzeuger, Lagerbestände unter Anrechnung auf die Erzeugung des folgenden Wirtschaftsjahrs von einem Wirtschaftsjahr auf das nächste übertragen zu können. Insbesondere konnten Erzeuger im Wirtschaftsjahr 2005/06 aufgrund von Art. 14 der Verordnung Nr. 1260/2001 Lagerbestände auf das nächste Wirtschaftsjahr übertragen, um Ausfuhrerstattungen im Wirtschaftsjahr 2006/07 in Anspruch zu nehmen [48]. Es gab somit eine klare Überschneidung zwischen der gemeinsamen Marktorganisation für den Zeitraum 2001/02 bis 2005/06 und der reformierten Regelung ab 2006/07.

45 — Zwar habe ich in den Nrn. 94 bis 98 meiner Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Zuckerfabrik Jülich (C-113/10, C-147/10 und C-234/10, EU:C:2011:701 [Jülich II]) die Ansicht vertreten, dass keine gesetzgeberische Absicht bestanden habe, „die Berechnungen auf voraussichtliche Ausfuhrerstattungen zu beschränken, gleich ob diese ausgezahlt worden sind oder nicht und selbst dann, wenn endgültige Zahlen vorliegen". Dies ist jedoch ein ganz anderer Punkt. Worauf es hier ankommt, ist, dass die endgültigen Zahlen, als sie vorlagen, am Ende des Zeitraums gelagerte Mengen ergaben, die voraussichtlich ausgeführt werden konnten und daher Teil des ausführbaren Überschusses waren; sie sollen sich nicht auf tatsächlich ausgeführte Mengen beziehen.

46 — Rn. 43 des Urteils. Hervorhebung nur hier.

47 — Vgl. beispielsweise Urteil Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48 — Art. 14 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1260/2001.

83. Eine Unvereinbarkeit dieser Situation mit der weiteren Heranziehung des ausführbaren, und nicht des ausgeführten, Überschusses als ein Element bei der Berechnung des von den Erzeugern zu finanzierenden voraussichtlichen Gesamtverlusts ist daher meines Erachtens nicht gegeben. Ein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmissbrauch, oder dass der Rat oder die Kommission die Grenzen ihres Ermessens offensichtlich überschritten hätten, ist jedenfalls nicht ersichtlich.

84. Insbesondere dürfte das von Saint Louis Sucre vorgebrachte Argument, dass am Ende des Wirtschaftsjahrs 2005/06 gelagerte Mengen nicht zu Ausgaben der Union geführt hätten, so dass die Union ungerechtfertigt bereichert worden sei, nicht haltbar sein. Ausfuhrerstattungen wurden im folgenden Jahr für im Verhältnis zur Binnenmarktnachfrage überschüssige Mengen gewährt, und diese Mengen erhöhten sich notwendigerweise durch die gelagerten und übertragenen Mengen.

85. Was die Finanzierung dieser Erstattungen angeht, bringt Saint Louis Sucre hauptsächlich vor, dass sie nicht durch die für den Zeitraum 2001/02 bis 2005/06 angefallenen „selbstfinanzierenden“ Abgaben gedeckt gewesen seien, die konkret der Finanzierung der für diesen Zeitraum gewährten Ausfuhrerstattungen gedient hätten.

86. Ich kann mich diesem Argument nicht anschließen. Mit der Einbeziehung der Endlagerbestände in die Berechnung des ausführbaren Überschusses soll berücksichtigt werden, dass diese Lagerbestände tatsächlich ausführbar sind und zu Ausfuhrerstattungen führen können. Um „auf gerechte, aber wirksame Art die volle Finanzierung der Kosten durch die Erzeuger selbst sicherzustellen, die sich aus dem Absatz des Überschusses ergeben, um den die … [E]rzeugung den Verbrauch übersteigt“ [49] – wobei es um Überschüsse geht, die im Zeitraum 2001/02 bis 2005/06 entstanden sind oder angehäuft wurden –, sind alle Elemente einzubeziehen, die bei der Berechnung der für diesen Zeitraum anfallenden Produktionsabgaben Bestandteil dieser Überschüsse sind.

87. Saint Louis Sucre hat ferner in der mündlichen Verhandlung vorgebracht, dass die im Wirtschaftsjahr 2006/07 gewährten Ausfuhrerstattungen aus den Einnahmen aus dem Verkauf zusätzlicher Quoten im selben Wirtschaftsjahr nach Art. 8 der Verordnung Nr. 318/2006 finanziert worden seien. Diese Einnahmen seien für den Zweck mehr als ausreichend gewesen, und es habe keine Notwendigkeit dafür bestanden, dass übertragene Lagerbestände zu Produktionsabgaben für das Wirtschaftsjahr 2005/06 geführt hätten.

88. Es dürfte im Gegenteil ganz eindeutig sein, dass die Einnahmen aus dem Verkauf zusätzlicher Quoten der Finanzierung sowohl der allgemeinen Kosten in Verbindung mit der gemeinsamen Marktorganisation als auch der konkreten Kosten dienten, die dafür anfielen, für zusätzliche Quoten (die über die Quoten hinausgingen, die aus vorangegangenen A- und B-Quoten übertragen wurden) die Gewährung von Interventionspreisen oder Ausfuhrerstattungen sicherzustellen. Zum einen fiel für den Verkauf zusätzlicher Quoten ein einmaliger Betrag an, wohingegen die verkauften Quoten über mehrere Jahre zu Ausgaben führen konnten; zum anderen wurde die Produktionsabgabe erst ab dem Wirtschaftsjahr 2007/08 erhoben, so dass die allgemeinen Ausgaben im Wirtschaftsjahr 2006/07 aus einer zusätzlichen Quelle finanziert werden mussten.

89. Ein weiteres Argument, das Saint Louis Sucre (nachdrücklich) vorbringt, ist, dass die Kommission Erzeugungsquoten nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1260/2001 [50], wie sie es ausdrückt, hätte „deklassifizieren“ sollen, um sicherzustellen, dass am Ende des Wirtschaftsjahrs 2005/06 (wenn überhaupt) nur minimale Bestände von A- und B-Zucker gelagert gewesen seien und nicht ein ganz erheblicher Bestand von 5 669 000 Tonnen, aufgrund dessen die Berechnung der Produktionsabgaben ein besonders hohes Niveau erreicht habe.

49 — Neunter Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 493/2006; siehe oben, Nr. 8.

50 — Siehe oben, Nr. 10.

90. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung zu Recht betont hat, ist Art. 10 der Verordnung Nr. 1260/2001 jedoch kein Marktordnungsinstrument für unionsinterne Zwecke; sein Zweck ist die Anpassung von Quoten, um internationale Verpflichtungen nach dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft zu erfüllen. Solche Anpassungen haben im Übrigen tatsächlich für mehrere Wirtschaftsjahre zwischen 2001/02 und 2005/06 stattgefunden. Schließlich kann ich nicht erkennen, inwieweit aufgrund der Verpflichtung der Kommission, Quoten anzupassen, um internationale Verpflichtungen zu erfüllen, Erzeuger einen Anspruch darauf haben sollten, dass gelagerte Mengen, zu internen Zwecken, aus der Berechnung des ausführbaren Überschusses ausgeklammert werden. Den Erzeugern stand es frei, so große oder kleine Mengen zu übertragen, wie sie wünschten. Wenn sie damit rechneten, dass für eine solche Menge möglicherweise später Ausfuhrerstattungen gewährt werden, musste ihnen klar sein, dass sie in den ausführbaren Überschuss einbezogen wird; wenn sie damit nicht rechneten, wäre es ihrerseits sinnvoller gewesen, von einer Einlagerung der betreffenden Mengen abzusehen.

91. Um zu diesen Fragen zum Ergebnis zu kommen, lässt sich meines Erachtens den Rechtsvorschriften, ihren Zielen oder ihrem Zusammenhang nichts dafür entnehmen, dass Art. 15 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1260/2001 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 314/2002 dahin auszulegen wäre, dass am Ende des Wirtschaftsjahrs 2005/06 gelagerte Mengen aus der Berechnung des ausführbaren Überschusses am Ende der Wirtschaftsjahre 2001/02 bis 2005/06 hätten ausgeklammert werden müssen. Daher besteht kein Anlass, die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1360/2013 in Zweifel zu ziehen.

Zur zweiten und zur dritten Frage

92. Nachdem ich zur Gültigkeit der Berechnungen, die den Beträgen der Produktionsabgaben nach der Verordnung Nr. 1360/2013 zugrunde lagen, zu der vorgenannten Ansicht gekommen bin, ist eine Erörterung der zweiten und der dritten Vorlagefrage meines Erachtens nicht mehr notwendig – wenn nicht unmöglich –, da diese Methoden zur Ermittlung der zu erstattenden Beträge den Fall betreffen, dass die Beträge unrichtig berechnet worden wären. Diese Fragen könnten nur erörtert werden, wenn klar wäre, in welcher Hinsicht die Berechnung unrichtig war.

Ergebnis

93. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass der Gerichtshof die Fragen des Tribunal de grande instance de Nanterre (Regionalgericht Nanterre) wie folgt beantworten sollte:

— Ein Zuckerhersteller hat aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker keinen Anspruch auf Erstattung der Produktionsabgaben, die für am 30. Juni 2006 noch gelagerte Quotenzuckermengen entrichtet wurden, und

— die Prüfung der Verordnung (EU) Nr. 1360/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festsetzung der Produktionsabgaben im Zuckersektor für die Wirtschaftsjahre 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 und 2005/2006, des Koeffizienten für die Berechnung der Ergänzungsabgabe für die Wirtschaftsjahre 2001/2002 und 2004/2005 und der Beträge, die die Zuckerhersteller den Zuckerrübenverkäufern für die Differenz zwischen dem Höchstbetrag der Abgaben und dem Betrag dieser für die Wirtschaftsjahre 2002/2003, 2003/2004 und 2005/2006 zu erhebenden Abgaben zu zahlen haben, hat nichts ergeben, was geeignet wäre, zu ihrer Ungültigkeit zu führen.